

Auditoria financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. - exercício de 2016 -

Relatório n.º 2/2019

2.ª SECÇÃO



TRIBUNAL DE
CONTAS



Processo n.º 4/2018 – Audit

**Auditoria financeira à Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, E.P.E.
- exercício de 2016 -**

**Relatório
janeiro 2019**



TRIBUNAL DE
CONTAS

SINOPSE

O presente Relatório dá conta de uma auditoria financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., relativa ao exercício de 2016.

Em consequência das distorções e desconformidades materialmente relevantes detetadas nas demonstrações financeiras e no processo de relato financeiro, o Tribunal formulou um juízo desfavorável sobre as contas de 2016 da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E..

O financiamento atribuído através de contratos programas à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., é insuficiente para fazer face aos seus gastos correntes, levando o Estado a intervir periodicamente através da injeção de verbas extraordinárias para pagamentos a fornecedores, em 2015, € 5,7 milhões, em 2016, € 12,8 milhões, e em 2017, € 6,9 milhões.

No final de 2016, a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., encontrava-se em falência técnica, com capitais próprios negativos de - € 16,3 milhões e uma dívida a fornecedores de cerca de € 17,3 milhões.

A auditoria revelou um controlo interno deficiente, bem como ilegalidades que consubstanciam eventuais infrações financeiras, tanto de natureza sancionatória como reintegratória, na contratação de pessoal médico, no pagamento de suplementos remuneratórios, na utilização de viaturas e na execução de contratos sem visto prévio do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas recomenda ao Ministro das Finanças o reforço do capital estatutário da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., de modo a retirar a entidade da situação de falência técnica e à Ministra da Saúde que assegure, relativamente ao conjunto das unidades de saúde do Serviço Nacional de Saúde, o cumprimento do quadro legal vigente relativo ao pagamento de suplementos remuneratórios a médicos que exercem funções de direção, chefia, ou coordenação (12 meses ao invés de 14 meses), bem como quanto à utilização de viaturas pelos membros dos conselhos de administração, excluindo a possibilidade de utilização pessoal.

Ao Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., o Tribunal recomenda que implemente medidas adequadas a suprir os erros e as falhas nos elementos das demonstrações financeiras e no processo de relato financeiro e as deficiências do sistema de controlo interno detetadas.



A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line and a small flourish.



ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS	2
ÍNDICE DE FIGURAS	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS	2
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	4
I. SUMÁRIO	5
1. DECISÃO	5
2. CONCLUSÕES	5
3. RECOMENDAÇÕES	10
II. INTRODUÇÃO.....	12
4. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVO	12
5. METODOLOGIA.....	12
6. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	12
7. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	13
III. OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA.....	15
8. CARATERIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO GERAL	15
8.1. ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL.....	15
8.2. ATIVIDADE ASSISTENCIAL.....	18
8.3. CONTRATO PROGRAMA	18
8.4. RECURSOS HUMANOS	20
8.5. SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA	21
9. CERTIFICAÇÃO LEGAL DAS CONTAS	25
10. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	25
11. RESULTADOS DA VERIFICAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	29
11.1. BALANÇO	29
11.1.1. ATIVO NÃO CORRENTE	29
11.1.2. INVENTÁRIOS	32
11.1.3. CLIENTES	33
11.1.4. OUTRAS CONTAS A RECEBER	35
11.1.5. DIFERIMENTOS.....	41
11.1.6. MEIOS FINANCEIROS LÍQUIDOS	41
11.1.7. CAPITAL PRÓPRIO.....	42
11.1.8. FORNECEDORES	47
11.1.9. OUTRAS CONTAS A PAGAR	48
11.2. DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS	50
11.2.1. RENDIMENTOS.....	50
11.2.2. GASTOS	52
11.2.2.1. CUSTOS DAS MERCADORIAS VENDIDAS E DAS MATÉRIAS CONSUMIDAS	52
11.2.2.2. FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS.....	52
11.2.2.3. GASTOS COM O PESSOAL	56
12. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA.....	64
13. JUÍZO SOBRE A CONTA.....	64
IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	65
V. EMOLUMENTOS.....	65
VI. DECISÃO	66

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS	16
QUADRO 2 – PRODUÇÃO HOSPITALAR	18
QUADRO 3 – PRODUÇÃO CUIDADOS DE SAÚDE PRIMÁRIOS – CONSULTAS.....	18
QUADRO 4 – PRODUÇÃO SNS CONTRATADA VS REALIZADA	19
QUADRO 5 – REMUNERAÇÃO DO CONTRATO PROGRAMA	19
QUADRO 6 – RECURSOS HUMANOS POR GRUPO PROFISSIONAL	20
QUADRO 7 – BALANÇO	21
QUADRO 8 – DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS.....	22
QUADRO 9 – BALANÇO FUNCIONAL.....	23
QUADRO 10 – INDICADORES FINANCEIROS	23
QUADRO 11 – PRAZOS MÉDIOS DE PAGAMENTO	24
QUADRO 12 – ATIVO FIXO TANGÍVEL – VALOR LÍQUIDO	30
QUADRO 13 – ATIVO FIXO TANGÍVEL	30
QUADRO 14 – INVENTÁRIOS.....	33
QUADRO 15 – CLIENTES	34
QUADRO 16 – OUTRAS CONTAS A RECEBER	36
QUADRO 17 – ESPECIALIZAÇÃO DE TAXAS MODERADORAS	40
QUADRO 18 – MEIOS FINANCEIROS LÍQUIDOS.....	41
QUADRO 19 – CAPITAL ESTATUTÁRIO	43
QUADRO 20 – RESULTADOS TRANSITADOS	44
QUADRO 21 – REGULARIZAÇÕES AOS CONTRATOS PROGRAMA	45
QUADRO 22 – OUTRAS VARIAÇÕES NO CAPITAL PRÓPRIO	45
QUADRO 23 – FORNECEDORES.....	47
QUADRO 24 – OUTRAS CONTAS A PAGAR.....	48
QUADRO 25 – RENDIMENTOS - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.....	50
QUADRO 26 – CUSTOS DAS MERCADORIAS VENDIDAS E DAS MATÉRIAS CONSUMIDAS	52
QUADRO 27 – FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS	53
QUADRO 28 – SUBCONTRATOS	53
QUADRO 29 – SERVIÇOS ESPECIALIZADOS.....	54
QUADRO 30 – SERVIÇOS DIVERSOS.....	54
QUADRO 31 – GASTOS COM PESSOAL	57
QUADRO 32 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA.....	64

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1- LOCALIZAÇÃO DAS UCSP	15
--------------------------------------	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – TRABALHADORES POR VÍNCULO PROFISSIONAL	21
--	----

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

Auditor-Coordenador

José António Carpinteiro

Auditor-Chefe

Jorge Santos Silva

EQUIPA DE AUDITORIA

Irene Silva Dâmaso
(Técnica Verificadora Superior)

Maria Lisete Valente
(Técnica Verificadora Superior)

Apoio Técnico/Jurídico

Maria João Libório
(Técnica Verificadora Superior)

João Luís Morais
(Técnico Superior)



RELAÇÃO DE SIGLAS

<i>Sigla</i>	<i>Designação</i>
ACES	<i>Agrupamento de Centros de Saúde</i>
ACSS	<i>Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.</i>
ARS	<i>Administração Regional de Saúde</i>
ARS Alentejo	<i>Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.</i>
CA	<i>Conselho de Administração</i>
CAD	<i>Centro de Aconselhamento e Detecção</i>
CCP	<i>Código dos Contratos Públicos</i>
CD	<i>Conselho Diretivo</i>
CGD	<i>Caixa Geral de Depósitos</i>
CLC	<i>Certificação Legal das Contas</i>
EBITDA	<i>Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization</i>
EBIT	<i>Earnings Before Interests and Taxes</i>
EPE	<i>Entidade Pública Empresarial</i>
IGCP	<i>Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</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>
LOPTC	<i>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas</i>
MFAP	<i>Ministério das Finanças e Administração Pública</i>
MS	<i>Ministério da Saúde</i>
NCRF	<i>Norma Contabilística e de Relato Financeiro</i>
PGRICIC	<i>Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas</i>
PAM	<i>Processo Autónomo de Multa</i>
PMP	<i>Prazo Médio de Pagamento</i>
PMR	<i>Prazo Médio de Recebimento</i>
POCMS	<i>Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde</i>
RCM	<i>Resolução do Conselho de Ministros</i>
RHV	<i>Recursos Humanos e Vencimentos</i>
ROC	<i>Revisor Oficial de Contas</i>
RTE	<i>Regime de Tesouraria do Estado</i>
SA	<i>Sociedade Anónima</i>
SCMS	<i>Santa Casa da Misericórdia de Serpa</i>
SEATF	<i>Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e Finanças</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>
SICC	<i>Sistema de Informação Centralizado de Contabilidade</i>
SNC	<i>Sistema de Normalização Contabilística</i>
SNS	<i>Serviço Nacional de Saúde</i>
SROC	<i>Sociedade de Revisores Oficiais de Contas</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>
UCC	<i>Unidade de Cuidados na Comunidade</i>
UCSP	<i>Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados</i>
ULS	<i>Unidade Local de Saúde</i>
ULSBA	<i>Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.</i>
URAP	<i>Unidade de Recursos Assistenciais Partilhados</i>
USF	<i>Unidade de Saúde Familiar</i>
USP	<i>Unidade de Saúde Pública</i>

I. SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2018, em sessão do Plenário da 2.^a Secção, através da Resolução n.º 3/2018 - 2.^a Secção, de 25 de janeiro, realizou-se uma auditoria financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E..

A auditoria teve por objetivo a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão das contas de 2016, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações efetuadas.

1. Decisão

Em resultado do exame realizado à conta de 2016 da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., considerando as ilegalidades e irregularidades detetadas, os erros e falhas nos elementos das demonstrações financeiras e no processo de relato financeiro, e, também, que o sistema de controlo interno é deficiente, a apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2016 é desfavorável, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

2. Conclusões

As principais conclusões são as seguintes:

Caracterização e organização geral - [cfr. ponto 8]

1. A Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., é uma entidade pública empresarial integrada no Serviço Nacional de Saúde que presta cuidados de saúde primários, hospitalares e continuados à população do distrito de Beja, com exceção do concelho de Odemira, sendo financiada pelo Orçamento do Estado através de contrato programa assente num modelo de financiamento por capitação, com uma componente associada ao cumprimento de objetivos institucionais.
2. Criada em 2008, a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., nunca dispôs de um Regulamento Interno homologado pelo membro do Governo responsável pela área da saúde e estão por aprovar, pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, os documentos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2013 a 2017, o que reflete o insuficiente acompanhamento da gestão da entidade pela Tutela setorial, o Ministério da Saúde, e pela Tutela financeira, o Ministério das Finanças.
3. A Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., foi reincidente no incumprimento do prazo para prestação de contas ao Tribunal de Contas [30 de abril do ano n+1] entre 2013 e 2016, tendo sido desencadeados os procedimentos necessários à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória que culminaram com sentenças condenatórias e aplicação de multas à Presidente do Conselho de Administração em exercício no período de fevereiro de 2012 a março de 2017.
4. Os documentos de prestação de contas de 2017 foram remetidos ao Tribunal de Contas dentro do prazo legal.
5. A atividade desenvolvida pela Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., designadamente ao abrigo do contrato programa, não gera rendimentos suficientes para fazer face à sua estrutura de gastos. A produção de cuidados de saúde a um custo superior ao preço de financiamento conduziu ao aumento das dívidas, que apenas foi contido com a atribuição de verbas extraordinárias para pagamentos de gestão corrente, em 2015 (€ 5,7 milhões) e em 2016 (€ 12,8 milhões).

6. As verbas transferidas para a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., para regularização de dívidas foram-lhe atribuídas como verba de convergência em 2015, enquanto em 2016 (€ 12,8 milhões) foram incluídas no contrato programa como capitação, o que prejudica não só a realização de análises longitudinais, mas também a transparência da natureza das verbas transferidas e do modelo de financiamento das unidades locais de saúde.
7. Em 2016, com o reforço da verba de capitação atribuída no contrato programa, € 12,8 milhões e com a verba atribuída a título de reposição salarial, € 1,5 milhões, a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., obteve um resultado líquido do período positivo, na ordem dos € 2,5 milhões, não obstante o acentuado crescimento dos gastos com *Fornecimentos e serviços externos* (+7,5%, correspondente a € 1,8 milhões) e dos *Gastos com o pessoal* (+2,7%, correspondente a € 1,3 milhões) face a 2015.
8. No final de 2016, a entidade encontrava-se em falência técnica, com capitais próprios negativos de € 16,3 milhões, estando a sua atividade a ser financiada por recurso a capitais alheios, ou seja, a fornecedores e outros credores, sendo o prazo médio de pagamento de 277 dias¹.
9. Em 2018, o Conselho de Administração qualificou a situação económico-financeira da entidade de calamitosa, notando ainda que a mesma constituiu uma novidade no momento em que assumiu funções [abril de 2017], o que evidencia que aceitaram a responsabilidade da gestão da entidade sem tomarem conhecimento da sua situação económico-financeira.
10. A Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., não tem cumprido as regras aplicáveis à assunção de compromissos, tendo iniciado o ano de 2016 com fundos disponíveis negativos de cerca de -€ 9,4 milhões, ou seja, não existiam fundos disponíveis para assumir compromissos.
11. Os Estatutos das unidades locais de saúde estabelecem a existência de um Serviço de Auditoria Interna, porém, desde abril de 2016 e até ao momento, a função de auditoria interna não foi desenvolvida, continuando por resolver o processo de recrutamento do auditor interno.

Avaliação do sistema de controlo interno - [cfr. ponto 10]

12. Em resultado do exame efetuado concluiu-se que o sistema de controlo interno é deficiente, na medida em que os métodos e procedimentos de controlo interno instituídos não garantem a salvaguarda dos ativos, a legalidade e a regularidade das operações, nem acautelam a ocorrência de erros e distorções nas demonstrações financeiras, destacando-se os seguintes pontos fracos: *i)* a execução de contratos sem visto prévio do Tribunal de Contas; *ii)* a inexistência de procedimentos sistemáticos de contagens físicas de ativos e de reconciliação de dívidas a receber e a pagar; *iii)* divergências entre os registos contabilísticos e o cadastro de bens móveis; *iv)* deficiente controlo dos subsídios ao investimento; *v)* deficiente salvaguarda e proteção dos processos individuais dos profissionais.

Resultados da verificação dos documentos de prestação de contas - [cfr. ponto 11]

13. O referencial contabilístico adotado pela Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., é, desde 2014, o Sistema de Normalização Contabilística. Porém, os registos contabilísticos continuaram a ser efetuados com base no plano de contas do Plano Oficial de Contabilidade Pública do Ministério da Saúde, sendo posteriormente realizada a mera conversão de contas.
14. Em 2014 e em 2015, as demonstrações financeiras foram preparadas a partir da conversão de contas do balancete analítico elaborado de acordo com o plano de contas previsto no Plano Oficial de

¹ Apurado no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas, a partir de dados provisórios.

Contabilidade Pública do Ministério da Saúde, dada a falta de fiabilidade do balancete analítico em Sistema de Normalização Contabilística, gerado pelo sistema de informação de contabilidade.

15. Em 2016, sem que tivessem sido corrigidos os erros de correspondência de contas entre os dois referenciais contabilísticos, as demonstrações financeiras foram elaboradas tendo por base o balancete analítico de acordo com o plano de contas previsto no Sistema de Normalização Contabilística, o que justificou alguns dos erros identificados que afetam a consistência das demonstrações financeiras.
16. O montante do ativo não corrente inscrito no balanço a 31 de dezembro de 2016 (€ 23,4 milhões) não reflete a efetiva situação patrimonial da entidade dado que foram identificados: *i)* bens detidos pela entidade que não foram inventariados nem registados; *ii)* bens que não se encontram valorizados; *iii)* bens que não têm taxa de depreciação atribuída; *iv)* bens para os quais não foram efetuados os registos contabilísticos decorrentes do seu abate.
17. No final de 2016, os inventários, no montante de cerca de € 3,0 milhões, eram constituídos maioritariamente por medicamentos (57,9%, correspondente a € 1,8 milhões) e material de consumo clínico (18%, correspondente a € 0,6 milhões).
18. No final de 2016, as dívidas de *Clientes* ascendiam a cerca de € 7,0 milhões, dos quais cerca de 61% (€ 4,3 milhões) respeitantes a serviços faturados em exercícios anteriores, o que evidencia ineficiência na arrecadação da receita.
19. Nos *Devedores por atribuição de subsídios e transferências* foram indevidamente reconhecidos € 1,2 milhões, por contrapartida do *Capital próprio*, para os quais não existia segurança razoável de que a entidade iria cumprir todas as condições a eles associadas e que seriam recebidos, bem como € 0,2 milhões por não ter sido reconhecido o recebimento de um subsídio que ocorreu ainda em 2016.
20. Nos *Outros devedores diversos* encontram-se reconhecidas dívidas de entidades do Serviço Nacional de Saúde, com data anterior à implementação do sistema de “clearing house”², no montante de € 76,5 milhares.
21. Nos *Devedores por acréscimos de rendimentos* deveriam ter sido registados cerca de € 30,1 milhões, respeitantes a estimativas de incentivos institucionais, relativos aos contratos programa de 2011 a 2016, com exceção de 2014, ao invés foram reconhecidos esses rendimentos por contrapartida de *Clientes* e cobrados por contrapartida dos *Adiantamentos* realizados pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.
22. O acordo modificativo ao contrato programa 2016, celebrado em maio de 2016, previa uma capitação de € 76,6 milhões, acrescido de € 0,3 milhões destinado à formação de internos, totalizando € 76,9 milhões. Posteriormente, em abril de 2017, foi celebrada uma adenda ao referido acordo modificativo, alegadamente por circunstâncias excecionais ocorridas em 2016, que alterou o valor da capitação para € 89,3 milhões para além de atribuir € 1,5 milhões a título de reposição salarial.
23. O atraso na formalização da referida adenda, bem como a indicação da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., em março de 2017, de que os € 12,8 milhões, correspondentes ao incremento do valor da capitação, seriam atribuídos a título de verba de convergência, fez com que o referido montante fosse registado na conta 72184 - *Plano de convergência*, ao invés da conta 72185 - *Valor capitação*, tal como preconizado no Apêndice V da adenda ao acordo modificativo 2016.

² Criado em 2006, o sistema de “Clearing House” permite a monitorização e compensação financeira de dívidas entre entidades públicas empresariais do Serviço Nacional de Saúde, o Instituto Português do Sangue e da Transplantação, I.P. e o Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I.P.

24. Considerando a finalidade dessas verbas, o montante de € 1,5 milhões deveria ter sido reconhecido como *Subsídio à exploração*, dado destinar-se a compensar gastos do período, enquanto que o montante de € 12,8 milhões deveria ter sido reconhecido no *Capital Próprio*, dado que a sua atribuição não resultou de uma alteração dos pressupostos/circunstâncias que justificaram o cálculo do valor *per capita* atribuído, mas para reforçar a tesouraria com vista à regularização de dívidas de períodos anteriores.
25. Não foram reconhecidas nas demonstrações financeiras taxas moderadoras não cobradas, no total de € 0,9 milhões, contrariando o regime do acréscimo (periodização económica), previsto na Estrutura Concetual do Sistema de Normalização Contabilística.
26. O saldo dos *Gastos a reconhecer* está subvalorizado no montante de € 56,5 milhares, por a tabela de conversão de contas entre o Plano Oficial de Contabilidade Pública do Ministério da Saúde e o Sistema de Normalização Contabilística não estar devidamente parametrizada, refletindo indevidamente o saldo relativo a *Diferimentos em Credores por acréscimos de gastos*.
27. No triénio 2014 - 2016, o capital próprio regista uma trajetória negativa, sendo de -€ 16,3 milhões no final de 2016. Desde a sua criação, em 2008, a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., já teve aumentos de capital de € 38 milhões.
28. Estão reconhecidos, na conta 5931- *Subsídios para investimentos*, € 7,1 milhões relativos a subsídios recebidos pela Sub-Região de Saúde de Beja para a construção de edifícios e aquisição de equipamentos, relativamente aos quais não houve qualquer imputação a rendimentos do período, desde 2002.
29. No final de 2016, as dívidas a *Fornecedores* ascenderam a € 17,3 milhões, sendo constituídas maioritariamente por dívidas a fornecedores de produtos farmacêuticos (61,3%) e de material de consumo clínico (20,8%). Note-se que, cerca de 24,8% respeitam a faturas emitidas em períodos anteriores, cuja antiguidade remonta ao ano de 2002, o que denota o deficiente controlo da dívida.
30. A diminuição das dívidas a *Fornecedores* de cerca de € 11,7 milhões (-40,4%), registada no triénio, deveu-se, essencialmente, ao reforço do financiamento atribuído em 2015, através de verba de convergência e, em 2016, através do aumento da verba de capitação, permitindo a redução dos pagamentos em atraso.
31. No final de 2016, as *Outras contas a pagar*, no montante de € 25,7 milhões, representavam cerca de 50,8% do total do passivo (€ 50,6 milhões), sendo constituídas maioritariamente por *Credores por acréscimos de gastos* (53,5%) e por *Outros credores diversos* (26,1%).
32. O aumento das *Outras contas a pagar* registado no triénio, de cerca de € 5,5 milhões (+27,3%), resultou, sobretudo, do reconhecimento, em 2016, da estimativa da penalização pelo incumprimento da produção do contrato programa de 2013 a 2015 (€ 4,9 milhões), de serviços prestados pela Santa Casa da Misericórdia de Serpa nesse ano, no total de € 0,5 milhões, e de serviços prestados pelo Hospital do Espírito Santo de Évora, E.P.E., no total de € 0,2 milhões.
33. Os serviços prestados e faturados, em 2016, pela Santa Casa da Misericórdia de Serpa, no âmbito do acordo de cooperação relativo ao Hospital de São Paulo, foram indevidamente reconhecidos na conta *Credores por acréscimos de gastos*.
34. Foram detetadas dívidas ao Hospital do Espírito Santo de Évora, E.P.E., relativas a serviços prestados e faturados por aquele hospital entre 1996 e 2015, no total € 0,2 milhões, registadas em *Credores por acréscimos de gastos*. O registo da dívida na referida conta, por desacordo quanto aos preços faturados, impede o encontro de contas entre as duas instituições no sistema de “*clearing house*” e que seja considerado para efeitos de cálculo do prazo médio de pagamentos.



Eventuais infrações financeiras [cfr. pontos 11.2.2.2 e 11.2.2.3]

35. A execução, em 2016 e 2017, de 2 contratos de aluguer operacional de viaturas ligeiras (*renting*), no valor total de € 660.524,88, sem que estes tivessem o devido visto do Tribunal de Contas, pode configurar uma eventual infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea h), n.º 1, do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, por violação do disposto no n.º 1 do artigo 45.º da mesma Lei.
36. No triénio 2015 - 2017, contrariando o estipulado no n.º 4, do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, que determina que os suplementos remuneratórios são devidos e pagos em doze (12) vezes por ano, os médicos que exerceram funções de direção, chefia, ou coordenação foram abonados com suplementos remuneratórios em catorze (14) vezes por ano, no montante global de € 75.242,98, configurando um eventual pagamento indevido, nos termos do n.º 4 do artigo 59.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, originando responsabilidade reintegratória e sancionatória, nos termos do artigo 59.º e da alínea b), n.º 1, do artigo 65.º, respetivamente, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
37. Já no decurso da auditoria, o Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., determinou a reposição dos pagamentos indevidos de suplementos remuneratórios (+2 meses/ano) relativos a 2017, não desencadeando, contudo, as diligências devidas no sentido da restituição dos montantes indevidamente pagos em 2015 e 2016, o que consubstancia uma eventual infração financeira, incorrendo os seus membros em responsabilidade financeira sancionatória de acordo com a alínea m), n.º 1, do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Sem prejuízo, o Tribunal regista de forma positiva a informação, prestada pelo Conselho de Administração em contraditório, de que irá determinar “(...) a prática de ato administrativo tendente à reposição dos montantes indevidamente pagos nos anos de 2015 e 2016 (...)”.

38. A celebração, em 2016, de contratos de trabalho a termo resolutivo incerto com dois médicos com uma remuneração superior (€ 2.746,24) à autorizada por despacho do membro do Governo responsável pela área da Saúde (€ 1.853,18), pode consubstanciar uma eventual infração financeira passível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea l), n.º 1, do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
39. A atribuição de viaturas de serviço para uso pessoal a membros do Conselho de Administração, constitui uma concessão de benefícios suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração que, para além de não admissível de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, carece de norma legal habilitante à luz do regime jurídico geral da afetação e utilização dos veículos do Estado e do Estatuto do Gestor Público, podendo consubstanciar uma eventual infração financeira, passível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), n.º 1, do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

O Tribunal regista de forma positiva a informação, prestada pelo Conselho de Administração em contraditório, de que “(...) está sanada a situação da utilização ‘pessoal’ das viaturas (...)”, tendo “(...) os membros do CA que utilizavam viatura (...)” procedido “(...) à denúncia do acordo e consequente entrega do veículo que lhes estava afeto (...)”.

40. O abono de subsídio por deslocações em serviço em veículo próprio a um membro do Conselho de Administração, totalizando € 21.504,96, sem que estivessem reunidos os requisitos legais exigíveis, designadamente a impossibilidade de utilização de viatura de serviço e a demonstração da conveniência e interesse do serviço nessa utilização, é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), n.º 1, do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

3. Recomendações

Atentas as conclusões da auditoria o Tribunal recomenda:

Ao Ministro das Finanças

- I. Ponderar o reforço do capital estatutário da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., de modo a retirar a entidade da situação de falência técnica em que se encontra.
- II. Apreciar e aprovar tempestivamente os documentos de prestação de contas da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E..

À Ministra da Saúde

- I. Assegurar a consistência e transparência do modelo de financiamento das unidades locais de saúde, designadamente que os montantes atribuídos para regularização de dívidas a fornecedores não são incluídos nos contratos programa a título de pagamento por capitação ou sobre outras formas/designações que prejudicam a transparência da natureza das transferências realizadas, a realização de análises longitudinais e que deturpam a avaliação do desempenho da gestão.
- II. Assegurar que o Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., implementa medidas adequadas a suprir os erros e as falhas nos elementos das demonstrações financeiras e no processo de relato financeiro, bem como as deficiências do sistema de controlo interno detetadas.
- III. Assegurar que as unidades hospitalares do Serviço Nacional de Saúde adotam procedimentos homogêneos consentâneos com o legalmente estabelecido no que respeita ao pagamento de suplementos remuneratórios a médicos que exercem funções de direção, chefia, ou coordenação, bem como quanto à utilização de viaturas por membros do Conselho de Administração.

Ao Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.

- I. Assegurar a consistência e a transparência dos contratos programa das unidades locais de saúde, designadamente que a componente de capitação não é afetada pela atribuição de montantes extraordinários para regularização de dívidas.
- II. Acatar a recomendação de que o fecho dos contratos programa não exceda em mais do que um ano após o final do exercício económico a que cada um diz respeito, contribuindo para que o reconhecimento e mensuração dos ativos, passivos e capital próprio, bem como dos rendimentos e gastos decorrentes da execução dos contratos programa seja tempestiva e fiável³.
- III. Garantir que os prazos médios de pagamentos apurados pelas unidades hospitalares e divulgados pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., no âmbito do *Programa Pagar a Tempo e Horas*, reportados ao final de cada ano, são obtidos a partir de informação definitiva, corrigindo, se necessário, a informação de cada entidade.

³ Recomendação n.º IX, do Relatório n.º 27/2017 – 2.ª Secção.

Ao Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.

- I. Implementar medidas adequadas a suprir os erros e falhas nos elementos das demonstrações financeiras e no processo de relato financeiro e as deficiências do sistema de controlo interno detetadas.
- II. Realizar, pelo menos na proximidade da data do relato, confirmações, conciliações e regularizações contabilísticas de saldos de terceiros e verificações físicas dos *Ativos fixos tangíveis*.
- III. Concluir o processo de recrutamento do Auditor Interno e dotar o Serviço de Auditoria Interna dos recursos humanos necessários ao exercício das competências legalmente previstas.
- IV. Definir, elaborar e implementar regras e procedimentos sistemáticos que assegurem a cobrança tempestiva da receita, a recuperação da dívida vencida e a sinalização precoce de riscos de incobabilidade.
- V. Resolver o diferendo com o Hospital do Espírito Santo de Évora, E.P.E., relativo a serviços prestados e faturados por aquele hospital, ou, na eventualidade de não ser resolvido o diferendo até ao final do exercício, reconhecer a dívida na conta de *Fornecedores*, de modo a que seja incluída no sistema de “*clearing house*”.
- VI. Garantir a reposição, por parte dos médicos, dos 2 meses de suplemento remuneratório pagos a mais pelo exercício de funções de coordenação no triénio 2015 - 2017.
- VII. Elaborar, rever, atualizar e aprovar os regulamentos e manuais de procedimentos para todas as áreas, bem como o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e aprovar anualmente o respetivo relatório de acompanhamento.
- VIII. Garantir que é efetuado o preenchimento dos boletins de utilização de todos os veículos.
- IX. Rever a política de utilização de viaturas pelos membros do Conselho de Administração no sentido de eliminar a possibilidade de utilização pessoal das viaturas.
- X. Reforçar o acompanhamento da execução e dos pagamentos no âmbito do acordo celebrado com a Santa Casa de Misericórdia de Serpa relativo ao Hospital de São Paulo.

II. INTRODUÇÃO

4. Fundamento, âmbito e objetivo

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2018, aprovado em sessão do Plenário da 2.^a Secção, através da Resolução n.º 3/2018 – 2.^a Secção, de 25 de janeiro, realizou-se uma auditoria financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. (ULSBA).

A análise incidiu sobre o ano de 2016, sem prejuízo do seu alargamento a anos anteriores e posteriores, numa perspetiva de análise integral dos processos objeto de apreciação.

A auditoria tem por objetivo avaliar se as contas e as demonstrações financeiras do exercício de 2016 refletem, de forma verdadeira e apropriada, a sua situação financeira e patrimonial, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações efetuadas, tendo em vista emitir um juízo sobre as mesmas.

5. Metodologia

A auditoria foi realizada de acordo com as normas, metodologias e procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas e acolhidos nos seus manuais de auditoria, previstos no Plano Global de Auditoria aprovado. A auditoria teve ainda em conta as normas de auditoria geralmente aceites⁴ pelas organizações internacionais, como é o caso da INTOSAI - *International Organisation of Supreme Audit Institutions*, de que o Tribunal de Contas é membro.

Considerando que, em cumprimento da alínea b), n.º 2, do artigo 16.º dos estatutos das unidades locais de saúde⁵, as contas do período findo em 31 de dezembro de 2016 foram certificadas pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC), Colaço, Rosa, Coelho & Associados⁶, a presente ação, por razões de eficiência e em conformidade com as normas de auditoria aplicáveis apoiou-se ainda na opinião já formulada.

6. Condicionantes e limitações

Realça-se a boa colaboração prestada pelos dirigentes e funcionários da ULSBA, na disponibilização dos elementos necessários e em prestar os esclarecimentos solicitados durante a realização da ação.

Contudo, nota-se que as inconsistências ao nível da informação financeira disponibilizada, indiciadoras das fragilidades do sistema de controlo interno implementado, obrigaram à elaboração de validações e pedidos adicionais, contribuindo para a delonga do processo.

⁴Designadamente as *ISSAI 1000-2999 General Auditing Guidelines on Financial Audit*. Na recolha de material de prova foram especificamente observadas as normas *ISSAI 1500 – Audit Evidence* e *ISSAI 1505 – External Confirmations*.

⁵ Anexo III do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 12/2015, de 26 de janeiro.

⁶Através do Despacho n.º 1517/2016, de 29 de dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, foi nomeado para a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., por um período de três anos, o fiscal único efetivo CRC – Colaço, Rosa, Coelho & Associados, SROC. Lda., inscrita na Ordem dos Revisores Oficiais de Contas sob o n.º 89, representada pela Dra. Fernanda Barreto Mendonça Colaço.

7. Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁷, o relato de auditoria foi enviado aos seguintes responsáveis:

- Ministro das Finanças;
- Ministra da Saúde;
- Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.;
- Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.;
- Aos responsáveis individuais (10) identificados no Volume II – Alegações do Relatório.

Todos os responsáveis notificados do relato de auditoria se pronunciaram sobre o conteúdo do mesmo. As alegações apresentadas, que constituem o Volume II, foram analisadas e reproduzidas nas partes tidas como relevantes nos pontos do Relatório a que respeitam.

Das alegações apresentadas, destaca-se o seguinte:

O Ministro das Finanças refere, em síntese, que *“(...) continua a orientar a sua intervenção de forma a promover melhorias nas entidades hospitalares, indo ao encontro das recomendações elencadas no presente relatório de auditoria.”*

Refere, ainda, que *“A apreciação e aprovação dos documentos de prestação de contas da ULSBA (...) referentes aos exercícios de 2014, 2015 e 2016 encontra-se em fase final de apreciação (...)”* e que *“(...) a aprovação das contas relativas a estes exercícios irá expressar diversas recomendações ao Conselho de Administração da ULSBA, sendo que grande parte destas foram elencadas no presente relatório de auditoria do Tribunal de Contas.”*

Sobre a situação financeira da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., e a recomendação de reforço do capital estatutário, o Ministro das Finanças salienta que, entre 2008 e 2014, procedeu a *“(...) aumentos de capital estatutário da ULSBA, perfazendo um total de € 41.558.063,00 (...)”*, em 2017, na sequência do *“(...) Despacho n.º 1.265/2017-SET, de 29 de dezembro (...)”*, a entidade *“(...) teve um aumento em numerário do capital estatutário no valor de € 6.891.937 (...)”* e que, no final do mês de outubro de 2018, *“(...) a entidade recebeu ainda um reforço de capital para cobertura de prejuízos transitados no montante de € 6.849.117 (...)”*.

Sem prejuízo, refira-se que a entidade ainda se encontra em falência técnica, para além de ser expectável que esta situação possa ser agravada pelo resultado de 2018.

Das alegações apresentadas pela Ministra da Saúde destaca-se a afirmação de que *“O Conselho de Administração da ULSBA deve pugnar pela implementação de medidas tendentes a colmatar os pontos fracos de controlo interno identificados pelo Tribunal de Contas (...) efetuando ponto de situação ou apresentando plano de implementação a esta Tutela, no curto prazo.”*

Destaca-se, ainda, no que concerne à recomendação formulada relativa ao modelo de financiamento das unidades locais de saúde, a afirmação de que *“(...) os mais recentes reforços de financiamento destinados ao pagamento de dívidas vencidas das EPE estão a ser considerados como entradas de capital para cobertura de prejuízos transitados, não se refletindo assim nos valores afetos aos contratos-programa das EPE, em linha com esta recomendação do Tribunal de Contas.”*

⁷ Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



Em contraditório, o Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., pronuncia-se especificamente sobre cada uma das recomendações propostas no relato de auditoria, destacando-se a pronúncia sobre a recomendação de que o fecho dos contratos programa não exceda em mais do que um ano o final do exercício económico a que cada um diz respeito.

Relativamente a esta recomendação, o Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., refere que *“(...) tem vindo a diligenciar no sentido de vir a garantir que o fecho dos contratos-programa para cada ano seja efetuado no prazo máximo de um ano (...) demonstrando o alinhamento (...) com as recomendações desse douto Tribunal de Contas (...) sendo que relativamente ao Contrato-Programa de 2018, o mesmo já se encontra carregado nos Sistemas de Informação de Produção (SONHO) e Conferência de Faturas de (SCDGF) (...)”*. Refere, ainda, que *“(...) o processo de validação da produção e de conferência de faturas tem vindo a registar uma recuperação significativa em relação ao atraso que se verificava nos últimos anos (...)”*.

Destaca-se, ainda, a sua pronúncia relativa à recomendação sobre o modelo de financiamento das unidades locais de saúde, tendo o Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., referido, tal como a Ministra da Saúde, que *“(...) os mais recentes reforços de financiamento destinados ao pagamento de dívidas vencidas das EPE estão a ser considerados como entradas de capital (...) em linha com esta recomendação do Tribunal de Contas.”*

Numa apreciação geral do relato de auditoria, a Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., refere que *“(...) acolhe com muito interesse o Relato (...) pela utilidade, conveniência e oportunidade que constitui, na identificação de disfunções e irregularidades no exercício financeiro da Instituição, com vista a tentar corrigi-las, retificação que o órgão de gestão tem vindo a efetuar no mandato para o qual foi investido e que tudo fará para conseguir.”*

Para tal, refere que estão *“(...) a ser elaborados manuais de procedimentos (...); vai reavaliar-se a orgânica e organização dos Serviços Financeiros (...); será reativada a comissão de abates (...); foi aberto procedimento de recrutamento (...) de um auditor interno (...); adotar o ato administrativo tendente à reposição dos montantes indevidamente pagos nos anos de 2015 e 2016 (...) [a médicos pelo exercício de funções de coordenação]; o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas será elaborado (...); instituiu-se a obrigatoriedade de ser efetuado o preenchimento dos boletins de utilização dos veículos utilizados nas deslocações em serviço dos membros do Conselho de Administração (...); os membros do CA que utilizavam viatura, procederam à denúncia do acordo e consequente entrega do veículo que lhes estava afeto (...); está a ser ultimada, para poder ser implementada até ao final do corrente ano, uma rotina para elaboração periódica de relatórios de acompanhamento (...) do acordo para prestação de cuidados de saúde no Hospital de São Paulo - Serpa.*

III. OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

8. Caracterização e organização geral

8.1. Enquadramento legal e organizacional

A Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., é uma pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial, criada pelo Decreto-Lei n.º 183/2008, de 4 de setembro⁸, pertencente ao Serviço Nacional de Saúde (SNS), dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos do regime jurídico do setor público empresarial⁹, com as especificidades previstas no referido Decreto-Lei e nos seus estatutos¹⁰.

Esta unidade local de saúde (ULS) resulta da integração do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E.¹¹, e dos centros de saúde do distrito de Beja, com exceção do centro de saúde de Odemira, à qual foi atribuída uma dotação inicial de € 43,4 milhões, sendo que a 31 de dezembro de 2016 o capital estatutário ascendia a € 81,5 milhões¹².

A ULSBA está integrada na rede de referência regional definida pelo Ministério da Saúde, apresentando a seguinte estrutura¹³:

- Hospital José Joaquim Fernandes-Beja;
- Agrupamento de Centros de Saúde (ACES), constituído por:
 - 13 Unidades de Cuidados de Saúde Personalizados (UCSP), distribuídos um por cada conselho (Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Ourique, Serpa e Vidigueira);
 - 1 Unidade de Saúde Familiar (USF);
 - 5 Unidades de Cuidados na Comunidade (UCC);
 - 1 Unidade de Recursos Assistenciais Partilhados (URAP);
 - 1 Unidade de Saúde Pública (USP);
 - 1 Centro de Aconselhamento e Deteção (CAD).

Figura 1- Localização das UCSP



A ULSBA abrange uma população residente de cerca de 120.128 habitantes¹⁴, embora entre 2012 e 2017, para efeitos de financiamento, a população residente de referência, conforme estabelecido no n.º 1, da cláusula 2.ª do anexo aos respetivos acordos modificativos aos contratos programa, tenha sido de 126.602 habitantes¹⁵.

⁸ Diploma alterado pelo Decreto-Lei n.º 12/2009, de 12 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 176/2009, de 4 de agosto, e parcialmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 12/2015, de 26 de janeiro.

⁹ Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

¹⁰ Publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 183/2008, de 4 de setembro, com as alterações previstas no Decreto-Lei n.º 12/2015, de 26 de janeiro. Em 2017, as entidades públicas empresariais integradas no SNS passam a reger-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, com as especificidades previstas no Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro, e nos seus estatutos (constantes do anexo III ao referido Decreto-Lei).

¹¹ Entre 2004 e 2005, designado de Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, S.A., resultante da integração do Hospital José Joaquim Fernandes, SA, de Beja e do Hospital de São Paulo, de Serpa. Em 2005, com a transformação dos hospitais SA em entidades públicas empresariais, operada pelo Decreto-Lei n.º 93/2005, de 7 de junho, passou a designar-se Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E..

¹² Em 2017, o Estado aumentou ainda o capital estatutário da ULSBA em € 6.891.937,00, *cf.* Despacho n.º 1.265/2017, de 29 de dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro. Porém, as operações de concretização do Despacho só foram iniciadas em 2018.

¹³ Em 2015, o Hospital de São Paulo foi devolvido à Santa Casa de Misericórdia de Serpa, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 138/2013, de 9 de outubro. A ULSBA é financeiramente responsável por cuidados de saúde prestados a utentes neste hospital nos termos do Acordo celebrado.

¹⁴ Segundo a estimativa do Instituto Nacional de Estatística relativa a 2015.

¹⁵ A exceção de 2013, em que a população residente de referência foi de 126.707 habitantes.

A ULSBA tem como objetivo a prestação de cuidados de saúde primários, diferenciados e continuados à população, nomeadamente aos beneficiários do SNS e aos beneficiários dos subsistemas de saúde, ou de entidades externas que com ele contratualizem a prestação de cuidados de saúde e a todos os cidadãos em geral, bem como assegurar as atividades de saúde pública e os meios necessários ao exercício das competências de autoridade de saúde na área geográfica de abrangência.

A ULSBA é financiada pelo Orçamento do Estado através de contratos programa assentes num modelo de financiamento por capitação, com uma componente associada ao cumprimento de objetivos de qualidade, eficiência e sustentabilidade económico-financeira.

Ao membro do Governo responsável pela área das finanças compete, mediante proposta apresentada pelo membro do Governo responsável pela área da saúde, a aprovação dos documentos de prestação de contas¹⁶. Contudo, desde 2013 que os documentos de prestação de contas não são aprovados.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças informa que *“A aprovação dos relatórios e contas referentes aos exercícios de 2014, 2015 e 2016 encontra-se em fase final de apreciação, estimando-se que fique concluída até ao final do presente mês de novembro.”*

Quanto à prestação de contas ao Tribunal de Contas, note-se que a ULSBA tem sido reincidente na remessa intempestiva das suas contas. Com efeito, os documentos de prestação de contas de 2013 a 2016 foram remetidos fora do prazo legalmente estabelecido¹⁷. Na sequência, foram desencadeados os procedimentos necessários à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória que culminaram com sentenças condenatórias e aplicação de multa¹⁸. Já os documentos de prestação de contas relativos a 2017 foram remetidos ao Tribunal de Contas dentro do prazo legal.

Em 2016, conforme previsto nos estatutos, a ULSBA dispunha dos seguintes órgãos: Conselho de Administração (CA)¹⁹, fiscal único e conselho consultivo²⁰.

Quanto ao CA, no quadro seguinte identificam-se os seus responsáveis em 2016:

Quadro 1 – Relação nominal dos responsáveis

Nome	Cargo/função	Período
Margarida Fernanda Coelho Murta Rebelo da Silveira	Presidente	06.05.2015 a 31.03.2017
José Gaspar Monteiro Rodrigues	Vogal Executivo	06.05.2015 a 31.03.2017
Jorge Ângelo Ramos dos Santos	Diretor Clínico (Cuidados e Saúde Primários)	06.05.2015 a 31.03.2017
Emília de Jesus Antunes Ferreira Duro	Diretora Clínica (Cuidados de Saúde Hospitalares)	06.05.2015 a 31.03.2017
João Francisco Torrado Guerreiro	Enfermeiro Diretor	06.05.2015 a 31.03.2017

Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2015, de 5 de fevereiro.

¹⁶ Em 2017, com a publicação do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro, esta competência deixa de estar dependente da proposta apresentada pelo membro do Governo responsável pela área da saúde.

¹⁷ Prazo legalmente estabelecido: 30 de abril, nos termos do n.º 4 do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

¹⁸ Relativamente às contas de 2013 e 2014 através da Sentença n.º 9/2015 - 2ª Secção (Proc. n.º 8/2014 PAM) e Sentença n.º 2/2016 - 2ª Secção (Proc. n.º 30/2015 PAM).

¹⁹ A vinculação da entidade efetiva-se com a assinatura, com indicação da qualidade, de dois membros do Conselho de Administração ou de quem esteja legitimado para o efeito (*cf.* artigo 12.º dos estatutos das ULS).

²⁰ Em 2017, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro, os órgãos da ULS passaram a ser: o Conselho de Administração, o conselho fiscal, o revisor oficial de contas e o conselho consultivo.

O fiscal único responsável pelo parecer sobre o Relatório de Gestão de 2016 e pela Certificação Legal das Contas (CLC) foi a Sociedade de Revisores Oficiais de Contas CRC - Colaço, Rosa, Coelho & Associado, SROC, Lda., representada por Maria Fernanda Barreto Mendonça Colaço²¹.

O Conselho Consultivo foi constituído em março de 2013, tendo o seu Presidente sido nomeado pelo Despacho do Ministro da Saúde n.º 3 813/2013, de 1 de março e renovado através do Despacho do Ministro da Saúde n.º 14 653/2016, de 23 de novembro, por um período de três anos.

Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 12/2015, de 26 de janeiro, passou a estar prevista a existência de um serviço de auditora interna²². Contudo, o responsável pelo serviço e único elemento adstrito a essas funções apenas exerceu esse cargo no período de agosto de 2015 a abril de 2016, não tendo sido substituído até à data.

Em contraditório, a Ministra da Saúde refere que a ULSBA já iniciou “(...) os trâmites para a abertura de um novo procedimento concursal.”, com vista à contratação de um auditor interno²³.

Com a criação da ULSBA, o CA deveria ter aprovado o regulamento interno e submetido a homologação do membro do Governo responsável pela área da Saúde no prazo de 120 dias a contar da data de entrada em vigor do Decreto-lei n.º 183/2008, de 4 de setembro, conforme estabelecido no artigo 19.º e na alínea d), n.º 1, do artigo 5.º, respetivamente. Porém, esse documento só veio a ser aprovado pelo CA em 14 de dezembro de 2010, não tendo sido homologado pela Tutela.

Em dezembro de 2014 foi aprovado pelo CA um novo regulamento interno, entretanto devolvido pela Tutela para introdução de alterações decorrentes da aprovação dos novos estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 12/2015, de 26 de janeiro.

Acresce que, em 2017, com a publicação do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro, o regulamento interno teria que ser revisto face às alterações introduzidas pelo referido diploma, documento que ainda se encontra em fase de conclusão.

A ULSBA integra o âmbito subjetivo da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)²⁴. No entanto, verificou-se que a entidade não tem cumprido as regras aplicáveis à assunção de compromissos²⁵, tendo iniciado o ano de 2016 com fundos disponíveis negativos de cerca de -€ 9,4 milhões e o ano de 2017 com -€ 4,1 milhões, ou seja, todos os compromissos assumidos não estavam cobertos por fundos disponíveis.

Em contraditório, a Presidente do CA refere que “(...) não há memória de a LCPA ter sido cumprida (...)” e que, não obstante “(...) a situação de incumprimento não (...)” constituir “(...) novidade alguma, nem para este órgão de gestão, nem para as entidades tutelares, sobretudo atendendo à dívida histórica da Instituição (...) não foi encontrada qualquer solução para o problema.”.

²¹ As contas dos períodos findos a 31/12/2014 e 31/12/2015 foram certificadas pela Salgueiro, Castanheira e Associado, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, inscrita na Ordem dos Revisores oficiais de Contas sob o n.º 151, representada por Fernando da Silva Salgueiro, ROC n.º 774.

²² Cfr. n.º 3 do artigo 17.º dos Estatutos previstos no Anexo II do Decreto-Lei n.º 12/2015, de 26 de janeiro. O auditor interno deveria ser apoiado tecnicamente nas suas funções por um máximo de três técnicos auditores.

²³ Aviso n.º 17687/2018, publicado no Diário da República n.º 231, 2.ª Série, de 30 de novembro de 2018.

²⁴ Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da LCPA.

²⁵ Vd. a este propósito, Acórdão n.º 28/2018 – 1.ª Secção.

8.2. Atividade assistencial

A ULSBA disponibiliza cuidados de saúde primários, diferenciados e continuados, sendo que no quadro seguinte apresenta-se a produção hospitalar realizada no triénio 2014 - 2016.

Quadro 2 – Produção hospitalar

Unidade: Quantidade

Descrição	2016	2015	2014	Δ %			Δ Qt		
				2016-2015	2015-2014	2016-2014	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Internamento ¹	8 330	8 178	7871	1,9	3,9	5,8	152	307	459
Bloco operatório ²	5 506	5 367	4639	2,6	15,7	18,7	139	728	867
Consulta externa ³	110 546	108 304	100757	2,1	7,5	9,7	2 242	7 547	9 789
Hospital dia ⁴	9 434	8 049	7540	17,2	6,8	25,1	1 385	509	1 894
Urgências ⁵	109 359	106 556	106105	2,6	0,4	3,1	2 803	451	3 254

Fonte: Relatório e Contas de 2014 a 2016. *Legenda:* 1. N.º de doentes saídos; 2. N.º de cirurgias realizadas, incluindo produção adicional; 3. N.º de consultas realizadas (médicas e não médicas); 4. N.º de sessões; 5. N.º de admissões.

A produção realizada, no período em análise, registou aumentos em todas as linhas de atividade, destacando-se a produção do hospital de dia que aumentou 25,1% (1.894 sessões de hospital de dia) entre 2014 e 2016 e a produção cirúrgica que aumentou 18,7% (867 cirurgias).

Quanto às consultas de medicina geral e familiar prestadas nos cuidados de saúde primários (UCSP e USF), a produção realizada no triénio 2014 - 2016 foi a que consta do quadro seguinte.

Quadro 3 – Produção cuidados de saúde primários – consultas

Unidade: Quantidade

Descrição	2016	2015	2014	Δ %			ΔQt		
				2016-2015	2015-2014	2016-2014	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Planeamento Familiar	10 803	12 317	11 044	-12,3	11,5	-2,2	-1 514	1 273	-241
Saúde Materna	8 899	8 218	7 850	8,3	4,7	13,4	681	368	1 049
Saúde Infante Juvenil	43 741	41 525	38 870	5,3	6,8	12,5	2 216	2 655	4 871
Saúde Adultos	386 844	385 961	377 913	0,2	2,1	2,4	883	8 048	8 931
Total	450 287	448 021	435 677	0,5	2,8	3,4	2 266	12 344	14 610

Fonte: Relatório e Contas de 2014 a 2016.

As consultas de medicina geral e familiar registaram um aumento de 3,4% (+14.610 consultas) no triénio, sendo que o aumento mais significativo ocorreu em 2015 com mais 12.344 consultas.

8.3. Contrato programa

A contratualização com o Estado é materializada através da celebração de contratos programa, tendo sido definida para o triénio 2014 - 2016, a produção que se evidencia no quadro seguinte.



Quadro 4 – Produção SNS contratada vs realizada

Unidade: Quantidade

Designação	2016			2015			2014			Δ Qt (Contratada vs Realizada)		
	Contratada	Realizada	Grau execução	Contratada	Realizada	Grau execução	Contratada	Realizada	Grau execução	2016	2015	2014
	CONSULTA EXTERNA	92 769	92 557	99,8	92 867	92 046	99,1	91 153	91 871	100,8	-212	-821
Primeiras consultas	34 253	35 225	102,8	32 229	33 743	104,7	29 962	32 735	109,3	972	1 514	2 773
Subsequentes	58 516	57 332	98,0	60 638	58 303	96,1	61 191	59 136	96,6	-1 184	-2 335	-2 055
INTERNAMENTO	9 125	9 255	101,4	8 120	9 132	112,5	8 560	8 827	103,1	130	1 012	267
GDH Médicos	6 275	6 569	104,7	5 411	6 277	116,0	5 626	6 261	111,3	294	866	635
GDH Cirúrgicos	2 850	2 686	94,2	2 709	2 855	105,4	2 934	2 566	87,5	-164	146	-368
AMBULATÓRIO	5 642	5 051	89,5	6 512	5 357	82,3	6 215	4 383	70,5	-591	-1 155	-1 832
GDH Médicos	3 045	2 494	81,9	4 225	2 875	68,0	4 255	2 569	60,4	-551	-1 350	-1 686
GDH Cirúrgicos	2 597	2 557	98,5	2 287	2 482	108,5	1 960	1 814	92,6	-40	195	-146
URGÊNCIA	93 057	99 291	106,7	86 152	96 635	112,2	101 376	110 957	109,5	6 234	10 483	9 581
N.º de doentes atendidos (SU-Médico-Cirúrgica)	50 552	54 574	108,0	50 774	52 385	103,2	48 269	51 186	106,0	4 022	1 611	2 917
N.º de doentes atendidos (SU-Básica)	42 505	44 717	105,2	35 378	44 250	125,1	53 107	59 771	112,5	2 212	8 872	6 664
HOSPITAL DE DIA	5 413	7 113	131,4	4 335	5 411	124,8	3 870	5 165	133,5	1 700	1 076	1 295
N.º de sessões	5 413	7 113	131,4	4 335	5 411	124,8	3 870	5 165	133,5	1 700	1 076	1 295
PROGRAMAS DE GESTÃO DA DOENÇA CRÓNICA	179	182	101,7	146	179	122,6	139	156	112,2	3	33	17
N.º de doentes em TARC	179	182	101,7	146	179	122,6	139	156	112,2	3	33	17
PROCREAÇÃO MEDICAMENTE ASSISTIDA	95	85	89,5	65	95	146,2	65	88	135,4	-10	30	23
N.º de consultas de apoio à fertilidade	95	85	89,5	65	95	146,2	65	88	135,4	-10	30	23
SAÚDE SEXUAL E REPRODUTIVA	155	146	94,2	198	153	77,3	194	177	91,2	-9	-45	-17
N.º de IVG até 10 semanas	155	146	94,2	198	153	77,3	194	177	91,2	-9	-45	-17

Fonte: Acordos modificativos do contrato programa e informação remetida pelos Serviços Financeiros da ULSBA, em 18/09/2018.

Quanto à remuneração no âmbito do contrato programa, houve um aumento de 19,6% ao longo do triénio, passando de € 76,2 milhões, em 2014, para € 91,1 milhões, em 2016, conforme se identifica no quadro seguinte.

Quadro 5 – Remuneração do contrato programa

Unidade: euro

Designação	2016		2015		2014		Δ %		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Capitação	80 368 446,00	90,0	68 696 423,00	90,0	66 136 929,00	90,0	17,0	3,9	21,5
Incentivos institucionais	8 929 827,00	10,0	7 632 936,00	10,0	7 348 548,00	10,0	17,0	3,9	21,5
Produção contratada	89 298 273,00	100,0	76 329 359,00	100,0	73 485 477,00	100,0	17,0	3,9	21,5
Plano de intervenção cirúrgica	0,00	0,0	132 019,80	0,2	0,00	0,0	-100,0	N.a.	N.a.
Programas de saúde	0,00	0,0	0,00	0,0	5 740,80	0,0	N.a.	-100,0	-100,0
Internos	331 708,68	0,4	534 164,76	0,7	534 164,76	0,7	-37,9	0,0	-37,9
Outros	331 708,68	0,4	666 184,56	0,9	539 905,56	0,7	-50,2	23,4	-38,6
Sub-total	89 629 981,68	100,4	76 995 543,56	100,9	74 025 382,56	100,7	16,4	4,0	21,1
Verba de convergência	1 468 079,96	1,6	5 717 962,72	7,5	2 173 931,00	3,0	-74,3	163,0	-32,5
Total	91 098 061,64	102,0	82 713 506,28	108,4	76 199 313,56	103,7	10,1	8,5	19,6

Fonte: Acordos modificativos do contrato programa, adendas aos acordos modificativos e aditamento ao acordo modificativo 2014 do contrato programa 2013 – 2015.

Notas: Capitação = 90% da produção contratada; Incentivos institucionais²⁶ = 10% da produção contratada.

Ao longo do triénio, constata-se que a remuneração pela produção contratada, correspondente ao valor *per capita* da população residente (126.602 habitantes), aumentou cerca de 21,5% (€ 14.231 517,00), embora esse aumento se justifique essencialmente pelo aumento ocorrido em 2016.

O acréscimo de € 12.758.815,00 verificado em 2016, na produção contratada, resultou de uma adenda ao contrato programa, através do qual foi aumentado o valor *per capita*²⁷.

²⁶ Incentivos institucionais: 6% da produção contratada associada ao cumprimento dos objetivos de qualidade; 4% da produção contratada associada ao cumprimento dos objetivos de eficiência/ sustentabilidade económico-financeira.

²⁷ O montante estabelecido no acordo modificativo para 2016, celebrado em 6 de maio de 2016, foi de € 76.539.458,00. Já o montante evidenciado na adenda ao acordo modificativo para 2016, celebrado em 28 de abril de 2017, foi de € 89.298.273,00.

Caso esse aumento não tivesse sido considerado a título de remuneração pela produção contratada (capitação), mas de verba de convergência, tal como sucedeu em 2015, a evolução da referida remuneração, ao longo do triénio, seria de 4,2% (€ 3.053.981,00). Aliás, mantendo esse pressuposto, de 2016 para 2017, a evolução situar-se-ia nos 2,8% (€ 2.172.883,00).

Porém, se considerarmos que essa remuneração em 2017 foi de € 78.712.340,90, constata-se uma redução de 11,9% (€ 10.585.932,10) face a 2016 (€ 89.298.273,00), o que não é compreensível²⁸.

De referir que as verbas de convergência atribuídas no triénio resultaram, em 2014 do acréscimo de gastos com pessoal²⁹, em 2015 do acréscimo de dívidas a fornecedores e outros credores e em 2016 da reposição salarial³⁰.

8.4. Recursos humanos

Ao longo do triénio 2014 - 2016, a ULSBA passou de 1.627 trabalhadores, no final de 2014, para 1.643, no final de 2016, evidenciando um aumento de 1,0% (16 trabalhadores), conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 6 – Recursos humanos por grupo profissional

Grupo Profissional	2016	2015	2014	Unidade: Quantidade					
				Δ %			Δ Qt		
				2016-2015	2015-2014	2016-2014	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Órgãos sociais	5	5	4	0,0	25,0	25,0	0	1	1
Dirigentes	10	9	9	11,1	0,0	11,1	1	0	1
Médicos	228	236	248	-3,4	-4,8	-8,1	-8	-12	-20
Enfermeiros	540	528	517	2,3	2,1	4,4	12	11	23
Técnicos superiores de saúde	33	32	34	3,1	-5,9	-2,9	1	-2	-1
Técnicos de diagnóstico	122	123	116	-0,8	6,0	5,2	-1	7	6
Técnicos superiores	44	45	41	-2,2	9,8	7,3	-1	4	3
Informática	17	17	16	0,0	6,3	6,3	0	1	1
Docente	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0	0	0
Assistente técnico	245	246	256	-0,4	-3,9	-4,3	-1	-10	-11
Assistente operacional	397	391	384	1,5	1,8	3,4	6	7	13
Religioso	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0	0	0
Total	1 643	1 634	1 627	0,6	0,4	1,0	9	7	16

Fonte: Relatórios e Contas de 2014 a 2016.

As oscilações verificadas no triénio resultam, essencialmente, da conjugação do aumento do número de enfermeiros (+23 profissionais) e assistentes operacionais (+13 profissionais), com a diminuição do número de médicos (-20 profissionais) e assistentes técnicos (-11 profissionais).

No final de 2016, dos 1.643 trabalhadores da ULSBA, 1127 exerciam funções nos cuidados hospitalares e 516 nos cuidados de saúde primários³¹.

No gráfico seguinte apresenta-se a distribuição dos profissionais por vínculo, sendo que no final de 2016 existiam: 793 trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, representando 48,3% do total dos trabalhadores; 842 trabalhadores com contrato individual de trabalho, dos quais 711 sem

²⁸ Sobre esta matéria a ARS do Alentejo informou, através de mensagem de correio eletrónico de 28 de setembro de 2018 que a verba foi considerada como capitação por indicação da ACSS.

²⁹ Resultante dos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 413/2014 e 574/2014.

³⁰ Prevista no Orçamento do Estado para 2016 e implementada durante esse ano.

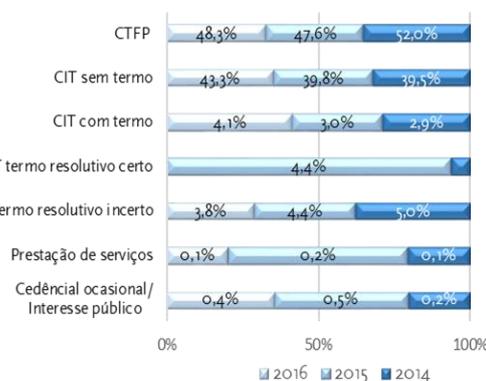
³¹ Cfr. Relatório e Contas de 2016.



termo, representando 43,3% do total de trabalhadores; 7 trabalhadores em cedência de interesse público; 1 prestador de serviços³².

Relativamente ao grupo profissional médico, além dos 228 profissionais com contrato de trabalho, existiam mais 107 médicos na modalidade de prestação de serviços³³. Acresce que, a ULSBA contou com outros profissionais, ao abrigo de Protocolos Interinstitucionais, celebrados com o Hospital do Espírito Santo de Évora, E.P.E. e com o Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Central, E.P.E., para áreas de imuno-hemoterapia, anatomia patológica, genética médica, cardiologia pediátrica e oncologia, bem como com médicos ao abrigo do “Acordo de Cooperação para a Prestação de Serviços Médicos entre Estados”³⁴.

Gráfico 1 – Trabalhadores por vínculo profissional



Fonte: Relatório e Contas de 2016.

8.5. Situação económico-financeira

No triénio 2014 - 2016, a situação económico financeira evoluiu da seguinte forma:

Quadro 7 – Balanço

Unidade: euro

Designação	31-dez-2016		31-dez-2015		31-dez-2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Ativo não corrente	23 437 404,86	68,4	24 432 858,23	66,6	23 912 611,28	48,2	-4,1	2,2	-2,0
Ativos fixos tangíveis	23 389 736,01	68,3	24 239 460,43	66,1	23 727 525,51	47,8	-3,5	2,2	-1,4
Propriedades de investimento		0,0	166 985,79	0,5	110 853,57	0,2	-100,0	50,6	-100,0
Ativos intangíveis	17 400,82	0,1	14 615,58	0,0	72 497,03	0,1	19,1	-79,8	-76,0
Investimentos financeiros	30 268,03	0,1	11 796,43	0,0	1 735,17	0,0	156,6	579,8	1 644,4
Ativo corrente	10 813 254,46	31,6	12 257 690,70	33,4	25 736 182,74	51,8	-11,8	-52,4	-58,0
Inventários	2 980 725,25	8,7	2 994 593,17	8,2	2 442 566,58	4,9	-0,5	22,6	22,0
Clientes	2 211 523,01	6,5	4 551 918,66	12,4	3 890 161,97	7,8	-51,4	17,0	-43,2
Adiantamento a fornecedores	1 074 403,92	3,1	620 675,96	1,7	29 891,83	0,1	73,1	1 976,4	3 494,3
Estado e outros entes públicos	480 636,64	1,4	463 564,20	1,3	392 216,47	0,8	3,7	18,2	22,5
Outras contas a receber	3 701 708,11	10,8	3 189 124,22	8,7	7 667 633,74	15,4	16,1	-58,4	-51,7
Diferimentos		0,0	67 661,31	0,2	57 167,59	0,1	-100,0	18,4	-100,0
Caixa e depósitos bancários	364 257,53	1,1	370 153,18	1,0	11 256 544,56	22,7	-1,6	-96,7	-96,8
Ativo	34 250 659,32	100,0	36 690 548,93	100,0	49 648 794,02	100,0	-6,6	-26,1	-31,0
Capital realizado	81 508 063,00	238,0	81 508 063,00	222,2	81 508 063,00	164,2	0,0	0,0	0,0
Reservas legais	7 285,63	0,0	7 285,63	0,0	7 285,63	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras reservas	10 196 707,72	29,8	10 481 865,30	28,6	17 626 508,64	35,5	-2,7	-40,5	-42,2
Resultados transitados	-122 451 806,88	-357,5	-108 054 594,38	-294,5	-111 190 116,36	-224,0	13,3	-2,8	10,1
Outras variações capital próprio	11 944 763,18	34,9	10 315 614,17	28,1	10 208 051,48	20,6	15,8	1,1	17,0
Resultado líquido período	2 486 942,05	7,3	-2 183 575,83	-6,0	-5 136 904,16	-10,3	-213,9	-57,5	-148,4
Capital próprio	-16 308 045,30	-47,6	-7 925 342,11	-21,6	-6 977 111,77	-14,1	105,8	13,6	133,7
Passivo não corrente	375 718,80	1,1	440 120,05	1,2	244 860,88	0,5	-14,6	79,7	53,4
Provisões	375 718,80	1,1	380 122,63	1,0	184 863,46	0,4	-1,2	105,6	103,2
Financiamentos-Leasings	0,00	0,0	59 997,42	0,2	59 997,42	0,1	-100,0	0,0	-100,0
Passivo corrente	50 182 861,30	146,5	44 175 770,99	120,4	56 381 044,91	113,6	13,6	-21,6	-11,0
Fornecedores	17 281 594,59	50,5	22 795 248,83	62,1	28 985 220,62	58,4	-24,2	-21,4	-40,4
Adiantamento de clientes	5 403 140,07	15,8	907 944,06	2,5	5 568 620,55	11,2	495,1	-83,7	-3,0
Estado e outros entes públicos	1 835 404,62	5,4	1 835 788,30	5,0	1 746 118,23	3,5	0,0	5,1	5,1
Outras contas a pagar	25 662 722,02	74,9	18 636 789,80	50,8	20 081 085,51	40,4	37,7	-7,2	27,8
Passivo	50 558 580,10	147,6	44 615 891,04	121,6	56 625 905,79	114,1	13,3	-21,2	-10,7
Capital próprio e Passivo	34 250 659,32	100,0	36 690 548,93	100,0	49 648 794,02	100,0	-6,7	-26,1	-31,0
Ativo - (Passivo + Capital próprio)	124,52		0,00	0	0,00	0			

Fonte: Relatório e Contas de 2014 a 2016.

Nota: Em 2016, constata-se que o somatório do ativo não é igual ao do passivo mais o capital próprio, apresentando uma diferença de € 124,52, resultante de o montante em *Outras contas a receber* estar incorreto, devendo constar € 3.701.583,59³⁵.

³² Em regime de avença. Além disso, conforme referido no Relatório e Contas de 2016, existiam 107 médicos na modalidade de prestação de serviços.

³³ Cfr. Despacho n.º 3586/2016, de 3 de março, do Gabinete do Secretário de Estado da Saúde.

³⁴ Cfr. Relatório e Contas de 2016.

³⁵ Cfr. evidenciado no Quadro 16.

Entre 2014 e 2016, o ativo diminuiu € 15,4 milhões (-31,0%), essencialmente, pela conjugação da redução ocorrida em *Caixa e Depósitos bancários* (-96,8%, correspondentes a -€ 10,9 milhões), em *Outras contas a receber* (-51,7%, correspondentes a -€ 4,0 milhões) e em *Clientes* (-43,2%, correspondente a -€ 1,7 milhões) e pelo aumento dos *Adiantamentos a fornecedores* (+€ 1,0 milhões).

Segundo o referido no Relatório e Contas de 2016, a redução de 51,4% na conta de *Clientes* justifica-se “(...) *pela alteração da política contabilística ao nível das imparidades. Foi alterado o critério da constituição das imparidades, passando do critério fiscal para aplicação direta das normas contabilísticas de relato financeiro.*”.

No mesmo período, o capital próprio diminuiu € 9,3 milhões (-133,7%), em resultado do efeito conjugado da diminuição de *Outras reservas* (-42,2%, correspondente a -€ 7,4 milhões) e dos *Resultados transitados* (-10,1%, correspondente -€ 11,3 milhões) com o aumento do *Resultado líquido do período* (+148,4%, correspondente a +€ 7,6 milhões) e das *Outras variações do capital próprio* (+17%, correspondente a +€ 1,7 milhões).

Quanto ao passivo, ocorreu uma redução de € 5,8 milhões (-10,3%) ao longo do triénio explicada, essencialmente, pela diminuição das dívidas a *Fornecedores* (-40,4%, correspondente a -€ 11,7 milhões) e pelo aumento das *Outras contas a pagar* (27,8%, correspondente a € 5,6 milhões).

Quanto à redução do passivo, no Relatório e Contas de 2016 refere-se que “*Os reforços extraordinários de financiamento para compensação da reposição salarial e para recuperação dos pagamentos em atraso a fornecedores externos, bem como a cobrança de dívidas a receber da ACSS, num total de 14.259.666€, pagamento de dívida acumulada, permitiu diminuir consideravelmente a dívida a fornecedores c/c, que desceu de 23 para 17 milhões de euros. No que se refere às outras contas a pagar as mesmas apresentam um crescimento de 37%, justificado pela compatibilização de acréscimo de gastos, justificados pela atualização do contrato programa ao nível dos objetivos regionais, após validação da ACSS.*”.

Quadro 8 – Demonstração dos resultados

Unidade: Euro

Rendimentos e Gastos	2016	2015	2014	Δ %		
				2016-2015	2015-2014	2016-2014
Venda e serviços prestados	90 754 250,81	83 272 363,42	78 038 371,63	9,0	6,7	16,3
Subsídios à exploração	157 673,62	41 170,46	23 461,38	283,0	75,5	572,1
Custos merc. vendas e matérias consumidas	-12 947 397,94	-13 497 775,02	-12 390 828,62	-4,1	8,9	4,5
Fornecimentos e serviços externos	-25 765 472,55	-23 970 562,90	-23 700 044,47	7,5	1,1	8,7
Gastos com o pessoal	-49 189 959,55	-47 910 027,64	-47 624 490,62	2,7	0,6	3,3
Imparidade de inventários (perdas/reversões)	-111 025,16	-20 302,32	40 475,66	Na	Na	Na
Imparidade de dívidas a receber (perdas/reversões)	-772 374,79	10 113,32	-139 665,23	Na	Na	Na
Provisões (aumentos/reduções)	0,00	-195 259,17	-75 033,86	Na	Na	Na
Outros rendimentos e ganhos	2 437 973,87	2 562 396,64	2 995 397,45	-4,9	-14,5	-18,6
Outros gastos e perdas	-517 864,96	-660 525,84	-434 019,80	-21,6	52,2	19,3
Resultados antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos - EBITDA	4 045 803,35	-368 409,05	-3 266 376,48	-1 198,2	-88,7	-223,9
Gastos/reversões de depreciação e de amortização	-1 431 221,31	-1 542 577,06	-1 683 589,89	-7,2	-8,4	-15,0
Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos) - EBIT	2 614 582,04	-1 910 986,11	-4 949 966,37	-236,8	-61,4	-152,8
Juros e gastos similares suportados	-39 191,46	-166 517,20	-68 531,63	-76,5	143,0	-42,8
Resultado antes de impostos	2 575 390,58	-2 077 503,31	-5 018 498,00	-224,0	-58,6	-151,3
Imposto sobre o rendimento do período	-88 448,53	-106 072,52	-118 406,16	-16,6	-10,4	-25,3
Resultado líquido do período	2 486 942,05	-2 183 575,83	-5 136 904,16	-213,9	-57,5	-148,4

Fonte: Relatório e Contas de 2014 a 2016.

Nota: Em 2016, as perdas por imparidades de dívidas a receber refletem indevidamente o reforço e a reversão de provisões para riscos e encargos no montante de € 55.371,44 e € 59.775,27, respetivamente.

Apenas em 2016, a ULSBA alcançou um *Resultado líquido* positivo, na ordem dos € 2,5 milhões, conseguido com a melhoria do *EBITDA*, que passou de -€ 0,4 milhões, em 2015, para € 4,0 milhões, em 2016, em resultado do aumento das *Prestações de serviços* em € 7,4 milhões, embora os *Fornecimentos e serviços externos* e os *Gastos com o pessoal* também tenham sofrido um aumento, de € 1,8 milhões e de € 1,3 milhões, respetivamente.

Os rendimentos, que ascenderam a € 93,4 milhões em 2016, aumentaram € 12,5 milhões (+15,4%) face a 2014, essencialmente devido ao aumento das *Prestações de serviços* (+16,3%). Já os gastos, que totalizam € 90,9 milhões em 2016, também aumentaram no triénio na ordem dos € 4,9 milhões (+5,6%), em resultado do aumento dos *Fornecimentos e serviços externos* (+8,7%) e dos *Gastos com o pessoal* (3,3%).

A este propósito refere-se, no Relatório e Contas de 2016, que o financiamento via contrato programa ficou 17% acima do atribuído em 2015 (+14,2 milhões), sendo essa a principal razão para o aumento verificado nos rendimentos.

Com efeito, na ULSBA, tal como nas restantes unidades de saúde do SNS, “(...) a evolução dos proveitos depende em grande medida da evolução do nível de financiamento do Ministério da Saúde (...)”³⁶.

Nos quadros seguintes apresenta-se o balanço funcional, bem como os indicadores financeiros reportados ao triénio 2014 - 2016.

Quadro 9 – Balanço funcional

Designação	Unidade: Euro		
	31/12/2016	31/12/2015	31/12/2014
Fundos permanentes	-15 932 326,50	-7 485 222,06	-6 732 250,89
Ativo fixo líquido	23 437 404,86	24 432 858,23	23 912 611,28
Fundo Maneio Funcional	-39 369 731,36	-31 918 080,29	-30 644 862,17
Necessidades cíclicas	10 448 872,41	11 887 537,52	14 479 638,18
Recursos cíclicos	50 182 861,30	44 175 770,99	56 381 044,91
Necessidades Fundo Maneio	-39 733 988,89	-32 288 233,47	-41 901 406,73
Tesouraria ativa	364 257,53	370 153,18	11 256 544,56
Tesouraria Líquida	364 257,53	370 153,18	11 256 544,56

Fonte: Relatório e Contas de 2014 a 2016.

Quadro 10 – Indicadores financeiros

Designação	2016	2015	2014
Solvabilidade	-0,32	-0,18	-0,12
Autonomia financeira	-0,48	-0,22	-0,14
Endividamento	1,48	1,22	1,14
Estrutura do endividamento	0,99	0,99	1,00
Liquidez geral	0,22	0,28	0,46
Liquidez reduzida	0,16	0,21	0,41
Liquidez imediata	0,01	0,01	0,20

Fonte: Relatório e Contas de 2014 a 2016.

Os capitais próprios mantêm-se negativos desde a criação da ULSBA, o que demonstra que esta entidade se encontra em falência técnica, estando a sua atividade a ser financiada por recurso a capitais alheios, ou seja, a fornecedores e outros credores.

Embora em 2017 o Estado tenha aumentado o capital estatutário da ULSBA em € 6.891.937,00³⁷, ainda assim, não foi suficiente para reverter a situação.

Os rácios de liquidez demonstram a fraca capacidade que a ULS tem em cumprir as suas responsabilidades correntes, verificando-se uma degradação destes rácios ao longo do triénio. Tal como referido no Relatório e Contas de 2016 é “(...) preocupante a proporção entre as dívidas correntes a pagar e os ativos imediatos disponíveis, (...) por cada 1.000€ de dívida, a ULSBA tinha a 31/12/2016, 7,25€ de disponibilidades para a pagar.”.

Nota-se, ainda, que o atual Conselho de Administração, que iniciou funções em abril de 2017, classifica a atual [2018] situação económico-financeira de “(...) calamitosa (...)”, tendo ainda salientado que esta

³⁶ Fonte: Relatório e Contas de 2016.

³⁷ Cfr. Despacho n.º 1265/2017, de 29 de dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro. Porém, as operações de concretização do Despacho só foram iniciadas em 2018.

situação “(...) constituiu uma novidade, tanto mais que, na passagem de serviço e pastas pela anterior equipa de gestão, nada antevia o cenário encontrado.”³⁸.

No que respeita aos prazos médios de pagamento (PMP), divulgados pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS), no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas, cujo objetivo é a monitorização das dívidas a fornecedores de bens e serviços e dos respetivos PMP, verifica-se uma evolução positiva dos prazos apurados pela ULSBA, passando de 447 dias em 2014, para os 277 dias em 2016, pese embora não terem sido cumpridos os objetivos estabelecidos, quer para 2014, quer para 2016.

Quadro 11 – Prazos médios de pagamento

Unidade: dias

2014			2015			2016		
Objetivo	PMP atingido	Grau cumprimento	Objetivo	PMP atingido	Grau cumprimento	Objetivo	PMP atingido	Grau cumprimento
337 ≤ PMP < 382	447	Não Cumpriu	336 ≤ PMP < 381	318	Superou	239 ≤ PMP < 271	277	Não cumpriu

Fonte: Indicador do prazo médio de pagamentos publicado pela ACSS no âmbito da RCM n.º 34/2008, de 14 de fevereiro.

Os PMP referidos encontram-se também divulgados nos Relatórios e Contas da ULSBA. Contudo, no Relatório e Contas de 2016 mencionam que esses prazos foram apurados “(...) com base em saldos, não definitivos, de contas de fornecedores e outros credores, pelo que não é o valor final e sim o que está publicado pela ACSS. Esta entidade não disponibilizou o formulário de cálculo do PMP ponderado, pelo que não foi possível obter o número de dias definitivo, sendo que 288 dias representa um prazo médio mais próximo do real.”

Sobre esta matéria, o Presidente do Conselho Diretivo (CD) da ACSS, no exercício do direito ao contraditório, refere que “Tratando-se de informação reportada ao final do ano e considerando a data de 31 de março como prazo legal para encerramento de contas, haveria condições para a divulgação do PMP definitivo no final de abril. Contudo, (...) o processo de encerramento de contas das entidades da saúde tem verificado vicissitudes de diferentes naturezas, que condicionam a obtenção atempada de elementos definitivos que suportem o tempestivo cumprimento das obrigações de divulgação no âmbito do mencionado Programa Pagar a Tempo e Horas.”

Efetivamente, não foram cumpridos, por parte da ULSBA, os prazos estabelecidos para a prestação de contas dos exercícios de 2013 a 2016 ao Tribunal de Contas.

Quanto à recomendação para corrigir, se necessário, a informação comunicada pelas entidades, o Presidente do CD da ACSS salienta que “(...) tal procedimento viria a constituir um precedente e a produzir possíveis distorções entre a informação das entidades e a reportada pela ACSS a entidades oficiais, incluindo a União Europeia (...) ao mesmo tempo que induz uma desresponsabilização dos dirigentes das entidades na prestação de informação atempada e fiável.”

Porém, compete à ACSS assegurar que a informação por ela divulgada e reportada a entidades oficiais, designadamente à União Europeia é fiável.

Já os prazos médios de recebimentos (PMR) foram de 60 dias em 2014, de 38 dias em 2015 e de 31 dias em 2016³⁹, embora nos Relatórios e Contas desses anos considerem 46 dias em 2014, 38 em 2015 e 29 dias em 2016.

³⁸ *Vd.* Acórdão n.º 28/2018 – 1.ª Secção, do Tribunal de Contas.

³⁹ No cálculo do prazo médio de recebimentos foram considerados no numerador os saldos das contas 211 - *Clientes c/c*, 212 - *Clientes – títulos a receber*, 217 - *Clientes de cobrança duvidosa* e 2721 - *Devedores por acréscimos de rendimentos* e no denominador o montante dos réditos (conta 71 - *Vendas* e conta 72 - *Prestações de serviços*).

9. Certificação Legal das Contas

As demonstrações financeiras do exercício de 2016 foram auditadas pelo fiscal único, que emitiu a Certificação Legal das Contas (CLC).

Na opinião do fiscal único, a CRC - Colaço, Rosa, Coelho & Associado – SROC, Lda., as demonstrações financeiras “(...) *apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira de ULSBA – Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE em 31 de Dezembro de 2016 e o seu desempenho financeiro, os fluxos de caixa e a execução orçamental relativos ao ano findo naquela data de acordo com as Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro do Sistema de Normalização Contabilística (...) exceto quanto aos efeitos (...) ou possíveis efeitos das matérias (...) mencionadas na secção “Bases para a opinião com reservas (...)”.*”

As reservas e ênfases expressas na CLC são transcritas ao longo do presente documento nos respetivos pontos.

10. Avaliação do Sistema de Controlo Interno

O exame dos procedimentos de controlo interno instituídos evidenciou os seguintes pontos fortes e fracos:

Área	Pontos fortes	Pontos fracos
Organização geral	↗ Existência de Plano Estratégico 2015-2017, incluindo Plano de Investimento;	↘ Inexistência de regulamento interno homologado pela Tutela;
	↗ Existência de plano de atividade e orçamento (PAO) de 2015 e de 2016;	↘ Inexistência de recursos humanos afetos à função de auditoria interna;
	↗ Existência de código de conduta e ética ⁴⁰ ;	↘ Manuais de procedimentos e normas de controlo interno desatualizados e desajustados face à organização atual dos serviços;
	↗ Certificação pela norma ISO 9001:2008 dos serviços farmacêuticos e do serviço de imuno-hemoterapia e acreditação pelo modelo ACSA da unidade de saúde familiar AlfaBeja;	↘ Inexistência de organograma para cada serviço;
	↗ Existência de plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas (PGRIC) ⁴¹ e de regulamento de comunicação interna de irregularidades ⁴² ;	↘ O PGRIC encontra-se desajustado em relação à estrutura orgânica e funcional e existe um deficiente acompanhamento e monitorização do mesmo;
	↗ Existência de balanço social.	↘ Incumprimento do prazo legal de apresentação das contas ao Tribunal de Contas relativas aos exercícios de 2013 a 2016; ↘ Sistema de informação da contabilidade em POCMS quando o referencial contabilístico utilizado é o SNC, tendo sido detetadas deficiências na conversão das contas;

⁴⁰ De fevereiro de 2010.

⁴¹ Homologado em 19 de fevereiro de 2014.

⁴² Aprovado em 28 de janeiro de 2016.



Área	Pontos fortes	Pontos fracos
		↘ Multiplicidade de sistemas de informação, com deficiências a nível de integração, com ênfase na área da receita que utiliza o SI SONHO (cuidados de saúde hospitalares) e o SI SINUS (cuidados de saúde primários).
Aprovisionamento e logística/transportes	↗ Utilização do Sistema de informação SIGA no Aprovisionamento e logística, imobilizado, transportes, informática e instalações e equipamentos;	↘ Manual de procedimentos desatualizado ⁴³ , quer em termos da organização interna, quer a nível do cumprimento da legislação em vigor, nomeadamente a LCPA e o Código dos Contratos Públicos (CCP);
	↗ Utilização do Sistema de informação de transporte de doentes;	↘ Inexistência de centralização das aquisições no serviço de aprovisionamento, nomeadamente no âmbito de prestação de serviços médicos e afins;
	↗ Existência de critérios para a escala dos motoristas.	↘ Inexistência de plano anual de compras;
		↘ Regulamento de compras ⁴⁴ desatualizado relativamente à legislação em vigor, nomeadamente LCPA e CCP;
		↘ Deficiências no controlo de contratos plurianuais, com repercussões no atempado lançamento de procedimentos de contratação;
		↘ Execução financeira de contratos sem visto do Tribunal de Contas quando a isso estavam obrigados;
		↘ Inexistência de regulamento sobre a utilização de viaturas, incluído as viaturas afetas ao Conselho de Administração;
		↘ Inexistência de uma efetiva comissão de abates.
Ativos fixos tangíveis	↗ Existência de um serviço de património responsável pela inventariação;	↘ Inexistência de manual de procedimentos e de organograma;
	↗ Registo dos bens em sistema de informação;	↘ Inexistência de normas/regulamento para a inventariação, cedência e abate de bens e venda, não obstante existirem formulários (e.g. abate de bens);
	↗ Etiquetagem dos bens inventariados;	↘ Falta de transparência na venda de veículos destinados a abate, designadamente quanto à sua avaliação, escolha do comprador e publicitação;
		↘ Inexistência de verificações físicas e conferência de bens, bem como falta de regularização de ativos não utilizados (e.g. viaturas);
		↘ Falta de inventariação e/ou valorização de bens;
		↘ Inexistência de procedimentos para identificar as transferências de bens entre serviços/salas;
		↘ Inconsistência das políticas contabilistas para o reconhecimento dos bens de desgaste rápido ou com elevada rotatividade;
		↘ Deficiente conversão de contas POCMS para SNC;
		↘ Deficiências no cálculo das depreciações efetuadas e sem ter em conta revisão da estimativa de vidas úteis remanescentes.

⁴³ Datado de outubro de 2010, aprovado pelo CA conforme ata n.º 5, de 1 de fevereiro de 2011.

⁴⁴ Datado de 03 de julho de 2012, aprovado em ata n.º 51, de 14 de dezembro de 2012.



Área	Pontos fortes	Pontos fracos
Inventários	✔ Utilização de uma única aplicação informática para a gestão dos diversos armazéns;	✘ Inexistência de manual de procedimentos e de fluxograma dos circuitos administrativos, com base na organização funcional;
	✔ Fornecimento de produtos aos serviços hospitalares e aos centros de saúde normalizado e calendarizado;	✘ Deficiente armazenamento, arrumação e movimentação de stocks no armazém da logística;
	✔ Existência de manual de qualidade dos Serviços Farmacêuticos;	✘ Zona de receção de produtos exígua e comum;
	✔ Existência de guia de combate ao desperdício;	✘ Inconsistência de políticas contabilísticas para o reconhecimento das imparidades de inventários;
	✔ Existência de segregação de funções;	✘ Reconhecimento como gastos do período de inventários existentes nos serviços clínicos;
	✔ Pedidos de produtos/materiais desmaterializados.	✘ Ausência de contagem dos inventários existentes nos serviços clínicos.
Terceiros		✘ Inconsistência nas contas adotadas para registo contabilístico das dívidas de <i>Clientes</i> e de <i>Outras contas a receber</i> ;
		✘ Inexistência de procedimentos sistemáticos e consistentes de reconciliação de contas correntes, de <i>Clientes</i> , de <i>Fornecedores</i> e de <i>Outros devedores e credores</i> ;
		✘ Inexistência de políticas contabilísticas consistentes para o reconhecimento das imparidades de terceiros;
		✘ Insuficientes diligências junto de clientes, utentes e outros devedores para cobrança de dívidas;
		✘ Inexistência de circularização periódica de saldos (apenas é efetuada por solicitação do ROC, aquando da emissão da CLC);
		✘ Inexistência de segregação de funções entre quem regista as faturas e outros documentos equivalentes, quem controla as contas correntes e quem prepara os respetivos pagamentos.
Meios financeiros líquidos	✔ Existe segregação de funções de custódia física das disponibilidades e recebimentos e do reconhecimento e controlo contabilístico;	✘ As contas sediadas no Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E., apenas obrigam a uma assinatura;
	✔ Implementação do Sistema de Informação de Taxas Moderadoras (SITAM) para arrecadação de receitas;	✘ Os valores recebidos em numerário não são integralmente depositados, quer no que respeita aos cuidados de saúde hospitalares, quer quanto aos cuidados de saúde primários;
	✔ Atualização junto das instituições bancárias de todos responsáveis autorizados a movimentar as respetivas contas;	✘ Utilização do fundo fixo de caixa para despesas não urgentes e inadiáveis;
	✔ Pagamentos por transferência bancária (recurso excecional a cheque);	✘ Manual de procedimentos administrativos e contabilísticos dos serviços financeiros desatualizado;
	✔ Registo diário dos montantes arrecadados;	✘ Inexistência de Regulamento do Fundo de Maneio;
	✔ Elaboração diária do “balancete de caixa” e envio dos documentos associados para a contabilidade;	✘ Ausência de contagens surpresa ao caixa;
	✔ Existência de sistema de fundo fixo de caixa;	✘ As ordens de transferência a autorizar pelo CA, não estão a coberto dos documentos de despesa (fatura ou documento equivalente), mas das listagens de conferência;



Área	Pontos fortes	Pontos fracos
	↗ Elaboração de reconciliações bancárias mensais, cumprindo o princípio da segregação de funções.	↘ Falha no aprovisionamento das contas bancárias inerentes ao sistema de pagamentos a convenionados, originando descobertos bancários com encargos financeiros.
Recursos humanos	↗ Existência de regulamento de aplicação do sistema de controlo de assiduidade;	↘ Desatualização do manual de recursos humanos ⁴⁵ ;
	↗ Controlo da assiduidade através de leitura de dados biométricos para trabalhadores e prestadores de serviços;	↘ Inexistência de integração automática entre a aplicação RHV (Recursos Humanos e Vencimentos) e o SICC (Sistema de Informação Centralizado de Contabilidade);
	↗ Interoperabilidade entre o sistema de gestão e controlo de assiduidade e o sistema de informação RHV;	↘ Espaço físico do arquivo de processos individuais com deficiências na sua salvaguarda e proteção;
	↗ Segregação de funções no processamento, liquidação, autorização de pagamento e pagamento;	↘ Recurso reiterado a contratos de prestação de serviços e a protocolos para assegurar necessidades de carácter permanente;
	↗ Existência de processo individual por funcionário devidamente atualizado.	↘ Falta de autorização prévia e incumprimento dos limites estabelecidos para a realização de trabalho extraordinário;
Subsídios ao investimento		↘ Deficiente controlo das férias gozadas e não gozadas pelos membros do Conselho de Administração, bem como o facto do mapa de férias não contemplar as férias dos membros do CA;
		↘ Inexistência de documentação de suporte aos boletins itinerários, designadamente quanto ao serviço efetuado com direito a ajudas de custo dos membros do CA.
		↘ Ausência de controlo dos subsídios e da respetiva imputação a rendimentos, durante os períodos necessários, para balanceá-los com os gastos relacionados com os AFT que se pretende que eles compensem;
		↘ Deficiente articulação entre o Gabinete de Projetos e os Serviços Financeiros responsáveis pela execução física e pela execução financeira dos projetos de investimento, respetivamente.

Atenta a análise realizada, conclui-se que o Sistema de Controlo Interno é deficiente, na medida em que os métodos e procedimentos de controlo instituídos não asseguram a não ocorrência de erros e distorções nas demonstrações financeiras.

Em contraditório, a Ministra da Saúde refere que *“O Conselho de Administração da ULSBA deve pugnar pela implementação de medidas tendentes a colmatar os pontos fracos de controlo interno identificados pelo Tribunal de Contas (...) efetuando ponto de situação ou apresentando plano de implementação a esta Tutela, no curto prazo.”*

Sobre a matéria, a Presidente do CA da ULSBA refere, nas suas alegações, que estão *“(...) a ser elaborados manuais de procedimentos (...); vai reavaliar-se a orgânica e organização dos Serviços Financeiros (...); será reativada a comissão de abates (...); foi aberto procedimento de recrutamento (...) de um auditor interno (...); o Plano de Prevenção de Riscos e de Corrupção e Infrações Conexas será elaborado (...); instituiu-se a obrigatoriedade de ser efetuado o preenchimento dos boletins de utilização dos veículos utilizados nas deslocações em serviço dos membros do Conselho de Administração (...); os membros do CA que utilizavam viatura, procederam à denúncia do acordo e consequente entrega do veículo que lhes estava afeto (...); está a ser ultimada, para poder se*

⁴⁵ Datado de novembro de 2010, aprovado pelo CA na ata n.º 5, de 1 de fevereiro de 2011.

implementada até ao final do corrente ano, uma rotina para elaboração periódica de relatórios de acompanhamento (...) do acordo para prestação de cuidados no H.S. Paulo, de Serpa (...) e que “(...) está a ser analisada a possibilidade de se procederem às contagens nos serviços clínicos para o fecho de contas de 2018.”, iniciativas que o Tribunal regista de forma positiva.

11. Resultados da verificação dos documentos de prestação de contas

Desde 2014 que a ULSBA adota como referencial contabilístico o Sistema de Normalização Contabilística (SNC)⁴⁶, na sequência do Despacho n.º 1507/2014, de 16 de janeiro, da Secretária de Estado do Tesouro e do Secretário de Estado da Saúde⁴⁷, alterado pelo Despacho n.º 3016-A/2015, de 23 de março, da Secretária de Estado do Tesouro e do Secretário de Estado da Saúde⁴⁸.

Não obstante a alteração de referencial contabilístico, os registos contabilísticos continuaram a ser efetuados com base no Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS), sendo posteriormente realizada a sua conversão para SNC.

Em 2014 e em 2015, as demonstrações financeiras foram elaboradas mediante a conversão de contas do balancete analítico em POCMS, dada a falta de fiabilidade do balancete em SNC, produzido pelo sistema de informação de contabilidade⁴⁹.

No entanto, em 2016, sem que tivessem sido corrigidas as insuficiências do sistema de informação, designadamente erros de correspondência de contas entre POCMS e SNC, as demonstrações financeiras foram elaboradas tendo por base o balancete analítico em SNC, o que justifica alguns dos erros identificados, tal como se relata nos pontos seguintes.

11.1. Balanço

11.1.1. Ativo não corrente

<i>Certificação Legal das Contas – 2016</i>
Reservas <i>“Constatámos que os ajustamentos às depreciações acumuladas dos bens do ativo fixo tangível foram efetuados com base na adoção das taxas de depreciação previstas no Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, não tendo em consideração uma efetiva revisão da estimativa das vidas úteis remanescentes dos ativos, situação que resultou em regularizações / ajustamentos sucessivos em Resultados Transitados sem terem por base avaliações atualizadas do património imobiliário (data da última avaliação – 2006) e, sem a regularização de ativos não utilizados ou pertencentes a Terceiros. (...)”</i>
Ênfases <i>“(...) até à data de finalização do nosso trabalho estava em curso o registo da titularidade de parte dos ativos no montante líquido de 6.610.582 euros.”</i>

No final de 2016, o ativo não corrente, no montante de € 23,4 milhões, representava cerca de 68,4% do total do ativo (€ 34,3 milhões), sendo constituído quase exclusivamente (99,8%) por *Ativos fixos tangíveis*⁵⁰.

⁴⁶ Até 2013 aplicava o Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde.

⁴⁷ Publicado no Diário da República, n.º 21, 2.ª série, de 30 de janeiro de 2014.

⁴⁸ Publicado no Diário da República, n.º 58, 2.ª série, de 24 de março de 2015. Este despacho viria a ser revogado pelo Despacho n.º 7368-A/2016, de 2 de junho, do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado da Saúde, publicado no Diário da República, n.º 107, 2.ª série, de 3 de junho de 2016, que determina que “(...) a prestação de contas respeitante aos anos de 2015 e 2016 é efetuada de acordo com o referencial contabilístico atualmente utilizado pelos hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde do Serviço Nacional de Saúde, com natureza de entidade pública empresarial; (...)”.

⁴⁹ SICCC.

⁵⁰ O ativo não corrente incluía ainda investimentos financeiros, no montante de € 30,3 mil, respeitantes às entregas para o fundo de compensação do trabalho e para o fundo de garantia de compensação do trabalho e ativos intangíveis no montante de € 17,4 mil.



Ao longo do triénio 2014 - 2016, os *Ativos fixos tangíveis* apresentaram a seguinte composição e evolução:

Quadro 12 – Ativo fixo tangível – valor líquido

Unidade: euro

Designação	31/12/2016		31/12/2015		31/12/2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Ativos fixos tangíveis	23 296 363,12	99,6	24 313 073,33	99,8	23 838 379,08	99,9	-4,2	2,0	-2,3
Terrenos e recursos naturais	4 870 998,00	20,8	4 870 998,00	20,0	4 870 998,00	20,4	0,0	0,0	0,0
Edifícios e outras construções	16 422 519,64	70,2	17 009 155,48	69,7	16 660 664,17	69,9	-3,4	2,1	-1,4
Equipamento básico	1 580 927,05	6,8	1 996 587,73	8,2	1 816 790,84	7,6	-20,8	9,9	-13,0
Equipamento de transporte	2 293,72	0,0	16 500,43	0,1	29 708,33	0,1	-86,1	-44,5	-92,3
Equipamento administrativo	409 315,18	1,8	407 472,00	1,7	448 627,99	1,9	0,5	-9,2	-8,8
Outros ativos fixos tangíveis	10 309,53	0,0	12 359,69	0,1	11 589,75	0,0	-16,6	6,6	-11,0
Investimentos em curso	93 372,89	0,4	93 372,89	0,4	0,00	0,0	0,00	Na	Na
Ativos fixos tangíveis em curso	93 372,89	0,4	93 372,89	0,4	0,00	0,0	0,00	Na	Na
Total	23 389 736,01	100,0	24 406 446,22	100,0	23 838 379,08	100,0	-4,2	2,4	-1,9

Fonte: Relatório e Contas de 2014 a 2016.

Em 31 de dezembro de 2016, os *Edifícios e outras construções*, no montante de € 16,4 milhões, representavam 70,2% do *Ativo fixo tangível* e os *Terrenos e recursos naturais*, no montante de € 4,9 milhões, representavam 20,8%. Já o *Equipamento de transporte* era pouco expressivo face ao parque automóvel existente, uma vez que a maioria das viaturas em utilização estava em regime de aluguer operacional⁵¹.

Os movimentos ocorridos no *ativo fixo tangível* em 2016, foram os seguintes:

Quadro 13 – Ativo fixo tangível

Unidade: Euro

Designação	Ativo fixo tangível bruto				Depreciações				Ativo fixo tangível líquido
	Saldo inicial	Adições	Regularizações	Saldo final	Saldo inicial	Depreciações do período	Outras regularizações	Saldo final	
Ativo fixo tangível	62 011 635,53	973 281,69	251 446,90	62 733 470,32	37 698 562,20	1 411 102,79	327 442,21	39 437 107,20	23 296 363,12
Terrenos e recursos naturais	4 870 998,00	0,00	0,00	4 870 998,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4 870 998,00
Edifícios e outras	31 825 059,82	94 267,54	57 839,74	31 861 487,62	14 815 904,34	631 763,90	-8 700,26	15 438 967,98	16 422 519,64
Equipamento básico	18 017 021,28	531 444,79	41 634,66	18 506 831,41	16 020 433,55	554 599,91	350 870,90	16 925 904,36	1 580 927,05
Equipamento transporte	361 110,05		14 856,44	346 253,61	344 609,62	14 208,17	-14 857,90	343 959,89	2 293,72
Equipamento administrativo	6 880 534,15	345 694,71	137 089,71	7 089 139,15	6 473 062,15	206 646,44	115,38	6 679 823,97	409 315,18
Outros ativos fixos tangíveis	56 912,23	1 874,65	26,35	58 760,53	44 552,54	3 884,37	14,09	48 451,00	10 309,53
Investimentos em curso	93 372,89	0,00	0,00	93 372,89	0,00	0,00	0,00	0,00	93 372,89
Ativo fixo tangível em curso	93 372,89	0,00	0,00	93 372,89	0,00	0,00	0,00	0,00	93 372,89
Total	62 105 008,42	973 281,69	251 446,90	62 826 843,21	37 698 562,20	1 411 102,79	327 442,21	39 437 107,20	23 389 736,01

Fonte: Relatório e Contas de 2016.

Nos *Ativos fixos tangíveis* estão incluídos os terrenos e edifícios dos agrupamentos dos ACES que integram a ULSBA e do Hospital José Joaquim Fernandes, bem como a ala de fisioterapia do Hospital São Paulo de Serpa e as “casas de função”⁵² localizadas em Serpa e em Beja. Porém, não existe evidência de que todos os terrenos e os edifícios adstritos aos ACES, bem como o Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental e o Hospital de Dia Polivalente, a funcionarem em terrenos do Hospital José Joaquim Fernandes, se encontrem inventariados e valorizados e consequentemente reconhecidos no balanço.

Sobre este assunto, a Presidente do CA da ULSBA, em sede de contraditório, clarifica que “*Em relação ao Departamento de Saúde Mental e ao Hospital de Dia, foram registados no inventário todos os*

⁵¹ Encontram-se em aluguer operacional 38 viaturas. Além destas, existem 7 viaturas cedidas por protocolo pela ARS Alentejo, 1 viatura médica de emergência e reanimação (VMER) e 2 ambulâncias cedidas por protocolo pelo Instituto Nacional de Emergência Médica, l. P..

⁵² As “casas de função” detidas pela ULSBA foram registadas como *Propriedades de investimento* no balanço de 31/12/2014 e de 31/12/2015, embora isso não reflita o evidenciado nos balancetes que serviram de suporte à sua elaboração. Esse erro apenas ficou sanado no balanço 31/12/2016, que passou a evidenciar as “casas de função” nos *Ativos fixos tangíveis*.

autos de medição associados a cada fatura de forma individual e não por um valor global.”. Porém, essa informação não foi devidamente demonstrada, pelo que se mantêm as observações proferidas sobre esta matéria.

O *Equipamento de transporte* encontra-se mensurado ao modelo do custo, sendo que o montante expresso no balanço reflete o valor líquido respeitante a 33 viaturas incluídas no inventário. Contudo, dos testes efetuados apurou-se que nem todas se encontravam em utilização no final de 2016. Efetivamente, nesse ano, o parque automóvel em utilização na ULSBA era constituído por 17 viaturas próprias.

Das 16 viaturas incluídas no inventário de 2016 que já não se encontravam ao serviço da ULSBA no final desse ano, 7 só foram abatidas em 2017⁵³ e 8 em 2018. Relativamente à restante viatura para a qual não existe evidência de auto de abate, informaram que vão “(...) *iniciar um procedimento interno de anulação da referida existência (...)*”, uma vez que a viatura “(...) *nunca integrou a frota (...) verificando-se assim ser um erro de registo.*”⁵⁴.

Ainda relativamente ao *Ativo fixo tangível* apurou-se que:

- Existem 876 bens por valorizar e que se encontram em utilização;
- Existem pelo menos 32 bens que constam do inventário, para os quais não foi atribuída qualquer taxa de depreciação, não possibilitando o correto apuramento do valor do ativo fixo tangível bruto, das respetivas depreciações e, consequentemente, do ativo fixo tangível líquido;
- Existem outros 118 bens que constando do inventário, não têm taxa de depreciação associada e não existe evidência de que estejam ao serviço da entidade.

Quanto aos 876 bens que se encontram por valorizar, a Presidente do CA da ULSBA, em sede de contraditório, esclarece que “(...) *trata-se de bens que foram registados no inventário pelo auditor externo em 2006 (com valor contabilístico nulo), por se encontrarem, à data totalmente amortizados. De entre eles, existem alguns que têm algum valor, por força de benfeitorias realizadas. Considerando, porém, que a regularização destas inconsistências só poderá ser resolvida com recurso a nova reavaliação por auditor independente, caso haja condições financeiras e orçamentais.*”.

Adicionalmente, foram identificados cerca de 300 bens por inventariar, resultantes de um contrato de concessão, de exploração e equipamento, da unidade de hemodiálise do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E.. Em 2014, aquando do final do contrato, esses bens reverteram para a ULSBA, contudo não foram inventariados e dessa forma não constam do *Ativo fixo tangível*.

Sobre esta matéria, a Presidente do CA da ULSBA, em contraditório, informa que “*Ultrapassadas as questões legais que constituíam um óbice ao registo dos bens no AFT da ULSBA, proceder-se-á, no corrente exercício, ao registo dos bens no Ativo da ULSBA, pelo seu justo valor, por contrapartida de conta de doações.*”.

A Presidente do CA da ULSBA informa também que “*O regulamento relativo à inventariação, cedência, transferência entre serviços e abate de bens, está em preparação e, (...)*” e a inventariação dos bens encontra-se “(...) *em dia, com exceção dos bens afetos à unidade de hemodiálise, situação que está a ser regularizada e ficará devidamente resolvida até ao final do corrente ano.*”.

Quanto às depreciações, é referido no Relatório e Contas de 2016 que foi adotado o método das quotas constantes. Todavia, tal como consta das reservas emitidas pelo ROC desde 2014, constata-se que “(...) *os ajustamentos às depreciações acumuladas dos bens do ativo fixo tangível foram efetuados com base na adoção das taxas de depreciação previstas no Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14*

⁵³ Duas das viaturas tinham auto de abate datado de 2014.

⁵⁴ Cfr. informação remetida em 16 de agosto de 2018.

de setembro, não tendo em consideração uma efetiva revisão da estimativa das vidas úteis remanescentes dos ativos (...)", conforme estabelece a NCRF 7.

Sobre este assunto, a Presidente do CA da ULSBA, também em sede de contraditório, esclarece que "(...) carecemos, até ao momento, de condições financeiras e orçamentais que permitam a contratação de um perito para avaliação dos ativos fixos tangíveis e implementação de uma metodologia de reavaliação periódica do tempo de vida útil e valor dos ativos a ser realizada pelo serviço de aprovisionamento e logística (secção de património), de forma a poder realizar-se testes de imparidade que permitam aos Serviços Financeiros a obtenção de estimativas anuais de imparidades."

Além disso, considerando que o n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, estabelece que "Os elementos do ativo sujeitos a depreciação, cujos custos unitários de aquisição ou de produção não ultrapassem 1.000 euros, podem ser totalmente depreciados ou amortizados num só período de tributação, exceto quando façam parte integrante de um conjunto de elementos que deva ser depreciado ou amortizado como um todo.", deve ser ponderada a atual política de capitalização.

Atendendo a que o *Ativo fixo tangível* representa 68,3% do total do ativo, o qual se encontra disperso pelas várias instalações⁵⁵, esta área terá que ser avaliada pelo menos com uma periodicidade anual, de modo a uma eficaz salvaguarda dos ativos, atualização do cadastro no SIGA⁵⁶ e respetiva conciliação com a contabilidade, de modo a garantir a fiabilidade das demonstrações financeiras.

11.1.2. Inventários

Certificação Legal das Contas – 2016

Reservas

"Tendo sido oficialmente informados da nomeação como Fiscal Único para o triénio 2016/2018 em 5 de janeiro de 2017, não nos foi possível assistir à contagem física dos inventários finais do ano de 2016, pelo que não podemos concluir sobre a adequacidade do saldo dos inventários cujo montante ascende a 2.980.725 euros em 31 de dezembro de 2016. Não podemos igualmente concluir sobre a correção do montante do inventário e do custo das matérias consumidas, por não estarem implementadas medidas de controlo de bens no regime de "entrada por saída" pelos Serviços utilizadores. Consequentemente, não podemos concluir sobre o montante de ajustamentos em Inventários, Resultados Transitados e Custo das Matérias Consumidas, que poderiam resultar da existência da prática regular de contagens físicas e de armazéns avançados nos Serviços."

No final de 2016, os *Inventários*, no montante de € 3,0 milhões, representavam cerca de 8,7% do total do ativo (€ 34,3 milhões), sendo constituídos maioritariamente por medicamentos (57,9%), material de consumo clínico (18,0%) e reagentes e produtos de diagnóstico rápido (11,3%), conforme se identifica no quadro seguinte.

⁵⁵ Hospital José Joaquim Fernandes e outras construções a ele afetas, 13 unidades de cuidados de saúde personalizados com 67 extensões, o departamento de fisioterapia localizado no Hospital de Serpa, bem como as casas de função localizadas em Serpa e Beja.

⁵⁶ Incluindo a identificação efetiva dos bens, respetiva valorização, bem como o seu estado de conservação e localização.

Quadro 14 – Inventários

Unidade: euro

Descrição	31/12/2016		31/12/2015		31/12/2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Produtos Farmacêuticos	2 246 851,38	71,9	2 107 744,07	69,6	1 529 661,90	62,3	6,6	37,8	46,9
<i>Medicamentos</i>	1 809 629,46	57,9	1 746 887,17	57,7	1 130 244,17	46,0	3,6	54,6	60,1
<i>Outros materiais de consumo clínico</i>	80 691,33	2,6	97 550,54	3,2	85 840,04	3,5	-17,3	13,6	-6,0
<i>Reagentes, produtos de diagnóstico rápido</i>	353 060,23	11,3	257 320,45	8,5	310 484,68	12,6	37,2	-17,1	13,7
<i>Outros produtos farmacêuticos</i>	3 470,36	0,1	5 985,91	0,2	3 093,01	0,1	-42,0	93,5	12,2
Material de consumo clínico	562 660,15	18,0	590 527,05	19,5	566 684,80	23,1	-4,7	4,2	-0,7
Produtos alimentares	2 223,88	0,1	1 330,80	0,0	1 872,70	0,1	67,1	-28,9	18,8
Material de consumo hoteleiro	67 162,19	2,1	70 945,72	2,3	72 674,84	3,0	-5,3	-2,4	-7,6
Material de consumo administrativo	120 764,24	3,9	128 376,65	4,2	148 191,49	6,0	-5,9	-13,4	-18,5
Material de manutenção e conservação	125 069,94	4,0	128 802,98	4,3	135 396,72	5,5	-2,9	-4,9	-7,6
Outro material de consumo	1 479,13	0,0	1 326,40	0,0	2 242,31	0,1	11,5	-40,8	-34,0
<i>Matérias de consumo [bruto]</i>	3 126 210,91	100,00	3 029 053,67	100,00	2 456 724,76	100,00	3,2	23,3	27,3
Perdas por imparidade acumuladas	145 485,66		34 460,50		14 158,18		322,2	143,4	927,6
<i>Material de consumo [líquido]</i>	2 980 725,25		2 994 593,17		2 442 566,58		-0,5	22,6	22,0

Fonte: Balançetes analíticos de 31/12/2016, 31/12/2015 e 31/12/2014.

Os inventários encontram-se mensurados pelo custo, sendo valorizados pela adoção da fórmula do custo médio ponderado.

Em 2016, registou-se um agravamento das perdas por imparidade, resultante da alteração de critério, sendo reconhecido, a partir desse ano, em imparidade os inventários sem movimento no último ano, em detrimento do critério de cinco anos utilizado em 2015 e de sete anos, em 2014. Essa alteração de critério provocou um impacto de € 0,1 milhões nas demonstrações financeiras.

Note-se, porém, que o critério adotado não cumpre o estabelecido no § 28 da NCRF 18, porquanto não existe uma análise da expectativa de utilização que reflita adequadamente o valor dos inventários.

Em sede de contraditório, a Presidente do CA da ULSBA, refere que “(...) não sendo efetivamente possível recolher opiniões técnicas sobre a expectativa de utilização dos produtos (...)” consideraram ser “(...) mais rigoroso utilizar a referência de um ano sem movimentação. Dado que a diferença era de apenas cerca de cem mil euros, não se considerou que afetasse de forma relevante a comparabilidade. Esta alteração da política contabilística foi devidamente explicada no Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados em nota própria.”

11.1.3. Clientes

Certificação Legal das Contas – 2016

Reservas

“Da análise da antiguidade dos saldos devedores reportada a 31 de dezembro de 2016, constatamos a existência de cerca de 500.000 euros com antiguidade superior a 2 anos e sem liquidações posteriores. Assim, o Ativo e os Resultados Transitados encontram-se sobrevalorizados no referido montante.”

Ao longo do triénio 2014 - 2016, os *Clientes* apresentaram a seguinte decomposição e evolução:



Quadro 15 – Clientes

Unidade: euro

Descrição	31/12/2016		31/12/2015		31/12/2014		Δ%		
	Conta corrente	Cobrança duvidosa	Conta corrente	Cobrança duvidosa	Conta corrente	Cobrança duvidosa	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Contas gerais	579 229,52	3 254 772,89	747 301,22	3 080 505,44	696 744,82	2 849 883,87	0,2	7,9	8,1
Utentes	219 231,27	1 786,58	165 369,63	412,72	117 897,83	149,92	33,3	40,4	87,2
Seguradoras	36 617,39	869 057,34	76 733,31	859 297,83	90 715,43	823 277,59	-3,2	2,4	-0,9
Outros clientes	323 380,86	2 383 928,97	505 198,28	2 220 794,89	488 131,56	2 026 456,36	-0,7	8,4	7,7
Entidade-mãe-ACSS	977 440,56	0,00	1 596 114,22	0,00	1 086 066,24	0,00	-38,8	47,0	-10,0
Entidades associadas	587 569,73	0,00	457 038,55	0,00	561 838,07	0,00	28,6	-18,7	4,6
Instituições do SPA/SNS	25 841,60	0,00	15 319,20	0,00	45 900,00	0,00	68,7	-66,6	-43,7
ARS, IP	561 728,13	0,00	441 719,35	0,00	515 938,07	0,00	27,2	-14,4	8,9
Outras partes relacionadas	67 283,20	1 192 558,55	1 191 268,24	65 848,12	1 226 083,82	65 848,12	0,2	-2,7	-2,5
Subsistemas	34 138,55	1 192 558,55	1 152 947,85	65 848,12	1 162 835,97	65 848,12	0,6	-0,8	-0,2
Instituições do Estado excepto MS	21 270,22	0,00	21 454,47	0,00	24 295,33	0,00	-0,9	-11,7	-12,5
Instituições Regiões Autónomas	10 470,81	0,00	6 566,66	0,00	28 786,08	0,00	59,5	-77,2	-63,6
Outras instituições	1 403,62	0,00	10 299,26	0,00	10 166,44	0,00	-86,4	1,3	-86,2
"Outros clientes"	0,00	350 702,86	0,00	67,28	0,00	34,76	Na	Na	Na
Total [Bruto]	2 211 523,01	4 798 034,30	3 991 722,23	3 146 420,84	3 570 732,95	2 915 766,75	-1,8	10,0	8,1
	7 009 557,31		7 138 143,07		6 486 499,70				
Perdas por imparidade acumuladas	4 798 034,30		2 586 224,41		2 596 337,73		85,5	-0,4	84,8
Total [Líquido]	2 211 523,01		4 551 918,66		3 890 161,97		-51,4	17,0	-43,2

Fonte: Balançotes analíticos de 31/12/2016, 31/12/2015 e 31/12/2014.

No final de 2016, as dívidas de *Clientes*, no montante de € 2,2 milhões, representavam cerca de 6,5% do total do ativo (€ 34,3 milhões), verificando-se uma redução de 43,2% ao longo do triénio, essencialmente, pelo reconhecimento de *Perdas por imparidade* que nesse período aumentaram cerca de 84,8%.

Conforme referido no Relatório e Contas de 2016, a redução de 51,4% na conta de *Clientes* resultou da "(...) alteração da política contabilística ao nível das imparidades. Foi alterado o critério da constituição das imparidades, passando do critério fiscal para aplicação direta das normas contabilísticas de relato financeiro.". No Relatório e Contas é referido ainda que "3- A alteração da política contabilística teve o impacto de € 1.547.237,87, conforme registo na conta 5922"⁵⁷ e que "Não foram especializados os valores descritos, relativos a anos anteriores, pelo que, foram objeto de correções contabilísticas."

À luz da NCRF 4⁵⁸ tratou-se da correção de um erro de períodos anteriores na aplicação de políticas contabilísticas que, por ser material, em cumprimento da alínea b) do § 33 da NCRF 4, devia ter sido corrigido retrospectivamente. Assim, deveriam ter sido reexpressos os saldos de abertura dos ativos, passivos e capital próprio, para o período mais antigo apresentado, dado que o erro ocorreu antes do período anterior mais antigo apresentado.

De facto, quando questionados, os responsáveis da área financeira da ULSBA referiram que "(...) mudámos o normativo em 2014. E teríamos de reclassificar as provisões (do POCMS) segundo este novo esquema conceptual. Todavia, tal não foi possível logo em 2014 (na mudança do normativo), nem em 2015"⁵⁹.

Em contraditório, a Presidente do CA da ULSBA justifica a não "(...) aplicação retrospectiva em saldos anteriores, fundamentada no § 5 da NCRF 4 que estabelece que «a aplicação de um requisito é impraticável quando a entidade não o pode aplicar depois de ter feito todos os esforços razoáveis para o conseguir. Para um período anterior em particular, é impraticável aplicar retrospectivamente uma alteração na política contabilística ou fazer uma reexpressão retrospectiva para corrigir um erro se: (...) c) A aplicação retrospectiva ou a reexpressão retrospectiva exigir estimativas significativas de quantias e se for impossível distinguir objetivamente a informação sobre estas estimativas que: i) Proporcione provas das circunstâncias que existiam na(s) data(s) em que essas quantias foram reconhecidas,

⁵⁷ Cfr. Relatório e Contas de 2016- Ponto 5.2. Alteração voluntária em políticas contabilísticas com efeitos no período corrente ou em qualquer período anterior, ou com possíveis efeitos futuros.

⁵⁸ NCRF 4 - Políticas contabilísticas, alterações nas estimativas contabilísticas e erros.

⁵⁹ Cfr. informação prestada através de mensagem de correio eletrónico de 18 de junho de 2018, do responsável financeiro da ULSBA.

mensuradas ou divulgadas; ii) Teria estado disponível quando as demonstrações financeiras desse período foram autorizadas para emissão.”.

Os argumentos apresentados não alteram as observações produzidas, mas revelam o deficiente controlo sobre as dívidas de clientes.

Além do mais, constatou-se que não existe consistência na adoção da política contabilística quanto ao reconhecimento de imparidades, conforme estabelecido no § 11 da NCRF 4 e não existe evidência de que o reconhecimento de imparidades cumpre os requisitos estabelecidos nos § 24 a § 27 da NCRF 27.

Sobre esta questão, a Presidente do CA da ULSBA, em sede de contraditório, esclarece que “(...) estando os créditos em dívida há vários anos, há evidência que não vão ser recebidos, pelo que entendemos que a política adotada cumpre os critérios da norma.”.

Embora o reconhecimento de uma perda por imparidade não signifique que o montante em dívida não será recebido, mas que existem dúvidas quanto ao seu recebimento, aceita-se o reconhecimento dessas perdas por parte da ULSBA, partindo do pressuposto de que existe evidência objetiva de que esses ativos financeiros estão em imparidade, por se verificar pelo menos um dos eventos estabelecido no § 25 da NCRF 27, ou seja, “(...) b) Quebra contratual, tal como não pagamento ou incumprimento no pagamento do juro ou amortização da dívida;”. Porém, nota-se que devem ser implementados procedimentos que assegurem a cobrança tempestiva da receita e a recuperação de dívidas vencidas.

Para corroborar esta última observação, refira-se que, no final de 2016, cerca de 61% das dívidas de *Clientes* (€ 4.298.667,80) respeitavam a faturação de serviços prestados em exercícios anteriores. Além disso, foram detetadas dívidas cuja antiguidade remonta ao ano de 1990, o que denota a deficiente monitorização das dívidas e ineficiência na arrecadação da receita.

Finalmente, nota-se o facto de ter sido reconhecido indevidamente em *Clientes de cobrança duvidosa* e em *Perdas por imparidade acumuladas*⁶⁰, dívidas inicialmente reconhecidas em *Outros devedores diversos*, no montante de € 324.564,83 e de terem sido detetadas inconsistências na adoção dos respetivos códigos das contas de terceiros, ocorrências que colocam em causa a fiabilidade do Quadro 15.

11.1.4. Outras contas a receber

Certificação Legal das Contas – 2016

Reservas

“Foram registadas candidaturas a subsídios de investimento para aquisição de equipamento de radiologia e ampliação do departamento de psiquiatria e outros projectos cujo montante total líquido ascende a 1.441.296 euros, em Outras contas a receber/ Outras variações de capital próprio, contrariando o disposto na NCRF n.º 22. Assim, o Ativo e Capital Próprio encontram-se sobrevalorizados no referido montante.”

No final de 2016, as *Outras contas a receber*, no montante de € 3,7 milhões, representavam 10,8% do total do ativo (€ 34,3 milhões), sendo constituídas maioritariamente por *Devedores por atribuição de subsídios e transferências* (38,9%), *Outros devedores diversos* (36,2%) e *Devedores por acréscimos de rendimentos* (16,6%).

⁶⁰ Conta 219.

Quadro 16 – Outras contas a receber

Unidade: euro

Descrição	31/12/2016		31/12/2015		31/12/2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Devedores por atribuição de subsídios e transferências	1 441 295,80	38,9	0,00	0,0	67 226,96	0,9	Na	Na	Na
Outros devedores diversos	1 338 849,12	36,2	1 467 242,74	44,1	1 181 846,81	15,2	-8,8	24,1	13,3
Devedores por acréscimos de rendimentos	613 926,51	16,6	1 635 533,32	49,2	6 320 554,14	81,5	-62,5	-74,1	-90,3
Reposições de vencimentos	192 792,76	5,2	138 352,67	4,2	90 205,66	1,2	Na	Na	113,7
Adiantamentos de fornecedores de investimentos	89 455,05	2,4	70 999,83	2,1	84 495,92	1,1	26,0	-16,0	5,9
Adiantamentos ao pessoal	25 264,35	0,7	15 246,62	0,5	7 800,17	0,1	65,7	95,5	223,9
Total	3 701 583,59	100,0	3 327 375,18	100,0	7 752 129,66	100,0	11,2	-57,1	-52,3

Fonte: Balancetes analíticos de 31/12/2016, 31/12/2015 e 31/12/2014.

Notas: No balanço de 31/12/2016 o somatório do ativo não é coincidente com o do passivo mais o capital próprio, apresentando uma diferença de € 124,52, resultante de o montante em *Outras contas a receber* estar incorreto. Em 2015 e em 2014 apuraram-se diferenças face ao balanço de € 138.250,96 e de € 84.495,92, respetivamente, resultantes, designadamente do reflexo no balanço dos *Adiantamentos a fornecedores de investimentos* em *Outras contas a pagar*.

Em 31 de dezembro de 2016, o saldo de *Devedores por atribuição de subsídios e transferências* (conta 2782), desdobrava-se da seguinte forma:

- € 1.083.138,00 relativos à comparticipação comunitária de uma candidatura para “Substituição de equipamentos do Serviço de Imagiologia”, no âmbito do Programa Comunitário Portugal 2020;
- € 228.157,80, tendo este valor resultado da comparticipação comunitária do projeto “Ampliação do Hospital José Joaquim Fernandes - Departamento de Psiquiatria de Saúde Mental”, no montante de € 387.453,43, à ao qual foi deduzido o montante de € 159.295,63, relativo à reposição de verbas comunitárias no âmbito do projeto “Construção do Novo Hospital de Dia Polivalente”, ambos no âmbito do Quadro de Referência Estratégica Nacional;
- € 50.000,00 relativos à candidatura ao projeto “Formar em S-Clinic”, no âmbito do Programa Comunitário Portugal 2020, submetida em 2015 e indeferida em 2016⁶¹;
- € 80.000,00 relativos ao projeto STOP infeção Hospitalar – Desafio Gulbenkian, financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian.

Relativamente ao reconhecimento dos € 1.083.138,00, em *Outras contas a receber*, o SNC estabelece no § 8 da NCRF 22 que os subsídios das entidades públicas só devem ser reconhecidos após existir segurança de que: “(...) a) *A entidade cumprirá as condições a eles associadas;* e b) *Os subsídios serão recebidos.*” e no § 9 que “*Um subsídio das entidades públicas não é reconhecido, até que haja segurança razoável de que a entidade cumprirá as condições a ele associadas, e que o subsídio será recebido. (...).*”.

Assim, considerando que à data não existia segurança razoável de que a entidade iria cumprir todas as condições associadas à candidatura efetuada⁶², não foi cumprido o estabelecido na NCRF 22 ao reconhecerem o montante integral da candidatura na referida conta, por contrapartida de capital próprio, conduzindo a uma sobrevalorização do ativo e do capital próprio.

Sobre esta matéria, a Presidente do CA da ULSBA, em sede de contraditório, refere que “*A ULSBA em 2016 tinha os contratos assinados para o recebimento do dito subsídio (...), pelo que entende que a contabilização foi correta à luz dos normativos existentes, não se encontrando empolados os Ativos, Passivos e Capitais Próprios.*”, acrescentando que “*Entendemos estarem asseguradas as condições de registo com fiabilidade quando haja um contrato assinado entre as duas partes, de carácter sinalagmático, com consequências jurídicas caso qualquer das partes não o possa cumprir.*”.

⁶¹ Candidatura indeferida pela Comissão Diretiva do Programa Operacional Regional Alentejo 2020, em 07 de setembro de 2016.

⁶² Na medida em que não existindo execução do projeto, não era possível confirmar a conformidade da operação. Note-se que a norma refere ainda que o próprio recebimento do subsídio não proporciona prova conclusiva de que as condições associadas ao subsídio tenham sido ou serão cumpridas.



Contudo, considerando que:

- A candidatura apresentada pela ULSBA, designada por *Substituição de Equipamento do Serviço de Imagiologia*⁶³, cujo termo de aceitação foi assinado em 20 de outubro de 2016, previa um investimento elegível € 1.274.280,00 (com iva incluído)⁶⁴;
- Esse investimento seria financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional em € 1.083.138,00, correspondendo a uma taxa de comparticipação de 85% e o restante por fundos próprios (€ 191.142,00);
- O financiamento do investimento estava dependente do cumprimento das obrigações previstas, designadamente, no artigo 23.º Redução ou revogação do apoio, do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, no artigo 24.º Obrigações dos beneficiários e no artigo 25.º Pagamento e suspensão de pagamentos, do mesmo diploma;
- Em 2016, bem como em 2017, a ULSBA não dispunha de fundos disponíveis para assumir compromissos;
- O horizonte temporal da operação seria de 01/09/2015 a 31/12/2016, o que não veio a ser cumprido, tendo a data de fim da operação transitado para 20/10/2018⁶⁵. Porém, mais uma vez, a data para o fim da operação não foi cumprida, estando presentemente a ser preparado novo pedido de reprogramação da operação⁶⁶;
- Em 2016 *“Nenhum dos projetos foi executado (...) e apenas o projeto de renovação dos equipamentos de imagiologia teve a sua candidatura a fundos comunitários submetida e aprovada em agosto de 2016 (...)”* e que *“(...) foram submetidas as candidaturas das quais se aguarda decisão: (...) Substituição do equipamento de imagiologia – 1.274.280 €”*⁶⁷;
- O anúncio do procedimento de concurso público só veio a acorrer em dezembro de 2017⁶⁸;
- Em 2017, *“(...) não ocorreu (...)”* a substituição do equipamento de imagiologia, *“(...) implicando a necessidade de recorrer a entidades externas.”*⁶⁹;
- Em 2018, previam que *“(...) o início da substituição dos equipamentos de aquisição de imagem instalados no Serviço de Imagiologia do Hospital efetuar-se-á a partir do segundo semestre de 2018 (...)”*⁷⁰;
- Dos seis lotes a concurso, quatro lotes foram adjudicados em 08/08/2018 e celebrados contratos com as respetivas empresas em 06/09/2018 e 14/09/2018, os quais se encontram em execução, embora só tenham sido fornecidos parte dos equipamentos correspondente a 12,1% do total do investimento;
- Para os restantes dois lotes, foi necessário abrir novo concurso público, por as propostas terem sido excluídas por apresentarem valor superior ao preço base, estando em fase de finalização;
- Como a nova reprogramação ainda não foi aprovada, não foi possível solicitar o financiamento correspondente à fatura que já se encontra na posse da ULSBA, relativa ao fornecimento de equipamentos de “RX Portátil com Detetor Digital” e “Estação de Diagnóstico de Imagiologia”;

e atendendo às características qualitativas das demonstrações financeiras, concretamente à prudência, mantêm-se as observações de que, no final de 2016, não havia garantias de que as condições associadas à atribuição do subsídio estivessem asseguradas, nem que o subsídio seria recebido, como aliás não veio a ocorrer, nem em 2016, nem em 2017, pelo que se mantêm as observações e conclusões produzidas.

⁶³ Enquadrada no âmbito do estabelecido nos artigos 257.º, 258.º e 259.º da Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março.

⁶⁴ Sendo € 1.188.180,00 para aquisição de bens e € 86.100,00 para aquisição de equipamento informático.

⁶⁵ Cfr. pedido de reprogramação da operação, de 25/05/2017, a derrapagem no prazo de conclusão da operação ficou a dever-se ao atraso no procedimento do concurso.

⁶⁶ Cfr. Ofício ref.ª SAI-ULSBA/2018/4678, de 12/12/2018.

⁶⁷ Vd. Relatório e Contas de 2016.

⁶⁸ Anúncio de procedimento n.º 10816/2017, publicado no Diário da República, n.º 246, II Série, de 26 de dezembro de 2017.

⁶⁹ Vd. Relatório e Contas de 2017.

⁷⁰ Plano de Atividades de 2018.

Quanto aos € 228.157,80, essa verba foi transferida em 2016 pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., pelo que a 31 de dezembro de 2016 estava indevidamente reconhecida em *Outras contas a receber*⁷¹.

Relativamente aos € 50.000,00 referentes à candidatura ao projeto “Formar em S-Clinic”, no âmbito do Programa Comunitário Portugal 2020, o indeferimento do projeto ocorreu ainda em 2016, pelo que não existe qualquer justificação para o seu reconhecimento em *Outras contas a receber*.

Os € 80.000,00 relativos a um projeto financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian também foram indevidamente reconhecidos em *Outras contas a receber*, uma vez que *“A Fundação poderá cancelar o projeto em caso de incumprimento pelos hospitais das obrigações assumidas ou em caso de alteração das circunstâncias que justificaram a intervenção programada.”*. Além disso, de acordo com o estabelecido no artigo 8.º do *Regulamento do Concurso “O financiamento institucional do Desafio incide sobre despesas elegíveis, até ao limite de 100.000,00 €, no período de três anos, e será definido de acordo com o planeamento do projeto.”*.

Daqui se conclui que a 31 de dezembro de 2016 não existiam garantias de que fluíssem para a entidade benefícios económicos futuros, que permitissem o reconhecimento desse ativo⁷².

Em *Outros devedores diversos* estão incluídas dívidas de hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde, E.P.E., com data anterior à implementação do sistema de *“clearing house”*, no montante de € 76.511,01. Mesmo com a implementação do sistema a partir de 2006, além das dívidas do próprio ano, existiam, a 31 de dezembro de 2016, dívidas reportadas ao período entre 2006 e 2015, num total de € 16.545,83.

Nesta conta foram ainda detetadas dívidas cuja antiguidade remonta ao ano de 1994, o que evidencia a deficiente monitorização das dívidas e ineficiência na arrecadação da receita, tal como já foi referido. Aliás, até ao final de 2015, a dívida ascendia a € 672.770,70.

No que respeita aos *Devedores por acréscimos* de rendimentos⁷³, a redução ocorrida no triénio ficou a dever-se, essencialmente:

- à alteração, a partir de 2015, do procedimento de especialização da estimativa de incentivos institucionais e penalizações por incumprimento do contrato programa;
- à anulação das estimativas das taxas moderadoras reportadas a anos anteriores a 2015.

Quanto às estimativas relativas aos incentivos institucionais, refira-se que a Circular Normativa n.º 13/2014/DPS/ACSS, de 6 de fevereiro de 2014, estabelece que *“Será objeto de faturação adicional, com periodicidade anual, o valor correspondente ao grau de cumprimento dos objetivos de qualidade e eficiência/ sustentabilidade económico-financeira, apurado pela respetiva Administração Regional de saúde, (...)”*. Já a Circular Normativa n.º 19/2014/DPS/DFI/ACSS, de 1 de julho de 2014, vem estabelecer que as ULS *“(...) procedem à especialização mensal, por acréscimo de proveitos, dos valores correspondentes ao grau de cumprimento expectável dos incentivos institucionais estabelecidos para a instituição, (...)”* e que os incentivos *“(...) associados ao cumprimento de objetivos de acesso, desempenho assistencial e desempenho económico-financeiro, nacionais e regionais, serão validados pelas Administrações Regionais de Saúde, nos termos das regras constantes no processo de contratualização em vigor para os hospitais e ULS, e só nessa altura poderão ser faturados por essas entidades à ACSS”*.

⁷¹ Cfr. Certidão emitida pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., em 19/01/2017. Em 2017, a dívida foi desreconhecida, através da nota de lançamento n.º 1701509, de 27 de setembro de 2017.

⁷² Em 2017, os € 80.000,00 foram desreconhecidos, através da nota de lançamento n.º 1701533, de 2 de outubro de 2017.

⁷³ Conta 2721.

Também a Circular Normativa n.º 16/2016/DPS/ACSS, de 1 de julho de 2016, prevê que *“Será objeto de faturação adicional, com periodicidade anual, o valor correspondente ao grau de cumprimento dos objetivos de qualidade e eficiência/sustentabilidade económico-financeira, apurado pela respetiva Administração Regional de Saúde, (...)”*.

Ora, a validação de parte dos incentivos institucionais a realizar pelas ARS depende da validação da produção a realizar pela ACSS, sendo que os contratos programa de 2010 a 2016 ainda se encontravam por encerrar⁷⁴.

Contudo, o grau de cumprimento dos objetivos de qualidade e eficiência/sustentabilidade económico-financeira fixados nos contratos programa de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 não foram apurados pela ARS Alentejo nos respetivos anos⁷⁵, e a ACSS apenas comunicou à ULSBA que procedesse a essa faturação para os contratos programa de 2011 e 2012 em 2017, para o de 2013 em 2018.

Relativamente a 2014, a ACSS, em 23 de dezembro de 2016, informou a ULSBA que *“(...) decorridos todos os processos de validação final e corrigido todos os ficheiros justificativos de faturação (...)”*, fossem faturados os incentivos institucionais⁷⁶. Porém, a ARS Alentejo, em 29 de dezembro de 2016, emitiu um ofício com o *Relatório de avaliação do acordo modificativo de 2014*, para análise e pronúncia por parte da ULSBA, pelo que contraria o estabelecido nas próprias circulares emitidas pela ACSS.

Além disso, dado que a essa data, a ACSS ainda não tinha encerrado o processo de validação da produção, não existiam dados definitivos que permitissem a emissão da faturação dos incentivos institucionais.

Sobre a matéria em apreço, o Presidente do CD da ACSS, em sede de contraditório, informa que *“O valor de incentivos das ULS é apurado com base em indicadores contratualizados dos cuidados de saúde primários e dos cuidados de saúde hospitalares, nacionais e regionais, de acesso, desempenho assistencial e desempenho económico-financeiro, sendo que, o apuramento destes indicadores decorre de diferentes fontes de informação.”* acrescentando que *“Foi concluído o apuramento do Índice de Desempenho Global da ULSBA para o ano de 2015 no passado mês de outubro, tendo sido solicitado às instituições o envio do ficheiro de faturação referente ao valor apurado de incentivos a 02.11.2018 (...)”*.

Consequentemente, no final de 2016, em *Devedores por acréscimos de rendimentos* deveriam estar reconhecidos cerca de € 30,1 milhões, respeitantes a incentivos institucionais relativos aos contratos programa de 2011 a 2016, com exceção de 2014⁷⁷. Acresce que, as estimativas reconhecidas em rendimentos não poderiam ter por contrapartida a conta de *Clientes*, nem terem sido cobradas por contrapartida dos adiantamentos realizados pela ACSS.

Refira-se que, relativamente ao contrato programa de 2016, na faturação dos incentivos institucionais⁷⁸ foi indevidamente deduzida a estimativa da penalização pelo incumprimento da produção contratualizada, contrariando o estabelecido na Circular Normativa n.º 16/2016/DPS/ACSS,

⁷⁴ Embora a faturação relativa aos contratos programa de 2010 a 2012 já se encontre encerrada, ainda está a ser validada pela ACSS.

⁷⁵ Segundo informação da ARS Alentejo, de 28/09/2018, os incentivos institucionais foram apurados e comunicados à ULSBA nas seguintes datas: - CP de 2011 - 17/12/2013; - CP de 2012 - 11/03/2014; - CP de 2013 - 28/07/2015; - CP de 2014 - 29/12/2016.

Relativamente ao contrato programa de 2015 e 2016, o grau de cumprimento dos objetivos de qualidade e eficiência/sustentabilidade económico-financeira fixados para 2015 ainda não foi comunicado à ULSBA e o de 2016 ainda não foi apurado.

⁷⁶ Fatura n.º 16007315, de 23/12/2016, no montante de € 3.696.319,64 referente aos incentivos de qualidade e fatura n.º 16007316, de 23/12/2016, no montante de € 2.887.979,36, referente aos incentivos de eficiência/ sustentabilidade económico financeira.

⁷⁷ A ACSS considerou a faturação dos incentivos de 2014 no quadro de *Controlo de Faturação Contratos Programa 2014* e incluiu-a na conta de gerência de 2016.

⁷⁸ Fatura n.º 16007634, de 30/12/2016, no montante de € 5.084.846,66 e fatura n.º 16007636, de 30/12/2016, no montante de € 1.000,00 (estimativa de incentivos institucionais no valor de € 6.796.403,15 deduzidos da estimativa da penalização pelo incumprimento de produção no montante de € 1.710.556,49).



de 1 de julho, que prevê que na “(...) sequência do apuramento final, efetuado pela ACSS, IP, ao grau de cumprimento do quadro de produção hospitalar negociado anualmente com dada instituição, as ULS, deverão proceder à emissão de nota de crédito em favor da ACSS, I.P. sempre que se verifique o incumprimento da produção contratualizada em valor superior a 5%, no valor da totalidade da produção não realizada.”⁷⁹.

Nessa sequência, também os *Adiantamentos de clientes* não refletem o montante por regularizar no final de 2016.

Relativamente às estimativas das taxas moderadoras apurou-se que o montante especializado (€ 233.306,06) não reflete o que ficou por cobrar relativo aos serviços prestados em 2014, 2015 e 2016, conforme se demonstra no quadro seguinte.

Quadro 17 – Especialização de taxas moderadoras

Unidade: euro

Descrição	2016	2015	2014	Total
Taxas emitidas	1 726 694,05	1 926 305,90	1 765 247,05	5 418 247,00
Taxas cobradas	1 274 940,25	1 505 748,70	1 456 448,75	4 237 137,70
A especializar	451 753,80	420 557,20	308 798,30	1 181 109,30
Especialização realizada	149 704,39	83 601,67	0,00	233 306,06
Especialização em falta	302 049,41	336 955,53	308 798,30	947 803,24

Fonte: Balancetes analíticos de 31/12/2016 e informação fornecida pela ULSBA em 06/03/2018.

Assim, no final de 2016, deviam ter sido especializados € 1.181.109,30, correspondentes às taxas moderadoras por cobrar a essa data, relativamente aos últimos três anos⁸⁰, ao invés de € 233.306,06, pelo que ficou por especializar € 947.803,24.

Sobre esta matéria, a Presidente do CA da ULSBA, em sede de contraditório, alega que com o critério adotado “(...) não existe a possibilidade de empolar os rendimentos com taxas moderadoras que, apesar de estarem em dívida, nunca serão cobradas. Razão pela qual não foram contabilizados € 1.181.109,30, mas sim € 233.306,06.”.

Ora, compete ao Conselho de Administração da ULSBA assegurar a cobrança da receita, devendo desencadear todos os mecanismos legais disponíveis para o efeito. Note-se, a este propósito, que, em maio de 2017, os atuais membros do Conselho de Administração foram alertados, pelo Gabinete Jurídico e de Contencioso, para a necessidade de alteração dos procedimentos de faturação e cobrança, informando que deviam alterar “(...) o *modus faciendi*, até agora adotado de deixar para mais tarde, o pagamento das taxas moderadoras pelos utentes. Serviços há, que nem sequer solicitam o pagamento das taxas moderadoras no momento da assistência, o que consubstancia prática negligente, a que urge, de imediato, pôr cobro, respeitando-se porém, as exceções legalmente previstas.”. Na sua exposição, o Gabinete Jurídico e de Contencioso refere que “(...) Não é prática admissível que ao utente não seja cobrada a devida taxa moderadora no momento da assistência para depois se instar o utente a pagar taxas acumuladas por inércia dos serviços, de montante elevado e se permita então, o fracionamento em prestações, de valores que, paulatina e oportunamente, deveriam ter entrado nos cofres da Instituição.”⁸¹.

Assim, mantêm-se as observações e conclusões produzidas, notando-se ainda que a falta de cobrança de receitas pode configurar uma eventual infração financeira suscetível de gerar responsabilidade

⁷⁹ Sobre este assunto *vd.* ponto 11.1.9.

⁸⁰ De acordo com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 218/99, de 15 de junho, os créditos resultantes dos cuidados de saúde prestados prescrevem no prazo de três anos, contados da data da cessação da prestação dos serviços que lhes deu origem.

⁸¹ *Cf.* extrato da Ata n.º 31 do Conselho de Administração, de 23/05/2017.



financeira sancionatória nos termos da alínea a), do n.º 1, do artigo 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Quanto ao saldo de *Reposição de vencimentos*⁸², trata-se maioritariamente, de dívidas resultantes de verbas recebidas durante o internato médico, a título de bolsa de formação, que por denúncia dos contratos, conduziu:

- ao incumprimento da obrigação que sobre os internos impedia de permanência após o termo, por igual período; e/ou
- ao incumprimento do prazo de aviso prévio para denúncia do contrato; e/ou
- a outros montantes indevidamente abonados.

11.1.5. Diferimentos

A 31 de dezembro de 2016, os *Gastos a reconhecer*⁸³ respeitantes a *Diferimentos* do ativo, apresentavam saldo nulo, ao contrário do que se verificava em 2015 (€ 67,7 mil) e em 2014 (€ 57,2 mil).

Dos testes efetuados a esta área apurou-se que o ativo se encontra subvalorizado no montante de € 56.537,56, por o conversor de contas POCMS para SNC não estar devidamente parametrizado, refletindo indevidamente o saldo relativo a *Diferimentos* do ativo em *Credores por acréscimos de gastos*⁸⁴.

Sobre esta conclusão, o responsável dos Serviços Financeiros da ULSBA confirmou que, desde 2015, na tabela de conversão “(...) as fórmulas e equivalências das contas estão erradas” e que “O balancete em SNC retirado da aplicação SIC não traduz a realidade do normativo.”.

11.1.6. Meios financeiros líquidos

No final de 2016, os *Meios financeiros líquidos* ascenderam a € 364,3 milhares, representando 1,1% do total do ativo, refletidos, fundamentalmente, em sete contas bancárias, três na banca comercial e quatro na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E. (IGCP).

Quadro 18 – Meios financeiros líquidos

Unidade: euro

Descrição	31/12/2016		31/12/2015		31/12/2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
BANCA COMERCIAL	102 144,19	28,0	162 291,82	43,8	95 564,43	0,8	-37,1	69,8	6,9
Millennium BCP, S.A.	687,75	0,2	886,98	0,2	31 862,41	0,3	-22,5	-97,2	-97,8
Banco BPI, SA	0,00	0,0	78 047,30	21,1	1 350,05	0,0	Na	Na	Na
Banco Santander Totta, S.A.	0,00	0,0	4 045,18	1,1	4 126,73	0,0	Na	Na	Na
Caixa Geral de Depósitos, S.A.	101 456,44	27,9	79 312,36	21,4	58 225,24	0,5	27,9	36,2	74,2
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.	245 591,84	67,4	192 608,54	52,0	11 144 368,26	99,0	27,5	-98,3	-97,8
CAIXA	16 521,50	4,5	15 252,82	4,1	16 611,87	0,1	8,3	-8,2	-0,5
Total	364 257,53	100,0	370 153,18	100,0	11 256 544,56	100,0	-1,6	-96,7	-96,8

Fonte: Balancetes analíticos de 31/12/2016, 31/12/2015 e 31/12/2014.

Nota: A 31/12/2016 existiam duas contas na CGD, sendo uma delas de € 49.544,59, referente a um depósito de precatório-cheque.

No final de 2016, as contas bancárias existentes na banca comercial representavam no seu conjunto cerca de 29,4% do montante total em depósitos à ordem (€ 347.736,03), encontrando-se uma sediada no Millennium BCP e duas na Caixa Geral de Depósitos (CGD)⁸⁵.

⁸² Conta 27857.

⁸³ Conta 281.

⁸⁴ Conta 2722.

⁸⁵ Segundo referido no Relatório e Contas de 2015, uma das contas existentes na CGD respeita a “(...) cauções relativas a construções de centros de saúde, que por incumprimento por parte dos construtores, não foram devolvidas aos mesmos. O assunto encontra-se, contudo, em julgamento no tribunal, pelo que após o Acórdão será encerrada”.

Embora em 2016 tenham sido encerradas as contas existentes no Banco Santander Totta e no Banco BPI, permanecem ativas as contas existentes no Millennium BCP e na CGD, o que denota a falta de cumprimento do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), previsto no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.

Note-se que, através do Despacho n.º 712/16-SEATF, de 14 de julho, foi autorizada a “(...) *exceção ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado (...)*”, na sequência do pedido efetuado pela ULSB, em conformidade com o estabelecido no n.º 1, do artigo 86.º, da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

No entanto, segundo o parecer emitido pelo IGCP sobre o qual incidiu o referido despacho, a exceção autorizada está apenas relacionada com o sistema de pagamento a convenionados⁸⁶, justificado pelo facto de se consubstanciar “(...) *num serviço de factoring, operação de financiamento que o IGCP não presta por não possuir enquadramento legal para o efeito (...)*”.

Assim, o IGCP entende que “(...) *a ULSBA deve manter a conta na banca comercial, promovendo a emissão de transferências bancárias da conta da ULSBA domiciliada no IGCP, pelo valor da faturação aceite pelo banco de apoio ao sistema de pagamentos convenionados.*”.

Nessa sequência, as contas existentes na CGD, utilizadas para pagamento de serviços, depósito de cheques emitidos em nome da ULSBA e não do IGCP e de precatórios cheques⁸⁷, deveriam ter sido encerradas, mantendo apenas a conta existente no Millennium BCP, o que não aconteceu.

Além disso, a movimentação das contas sediadas no IGCP, ao invés do procedimento adotado relativamente às contas sediadas na banca comercial, apenas obriga a uma assinatura, contrariando o disposto no POCMS que prevê a implementação de procedimentos de controlo que permitam assegurar que a abertura de contas bancárias é sempre sujeita a deliberação do órgão de gestão, sempre titulada pela instituição e movimentada simultaneamente por dois dos seus membros⁸⁸.

Em contraditório, a Presidente do CA da ULSBA refere que “(...) *vem desenvolvendo todos os esforços para cumprir integralmente o Regime de Tesouraria do Estado (...)*”, justificando o não encerramento da conta na CGD que apresentava “(...) *à data do pedido de dispensa, um saldo médio mensal de € 32.043 (...)*”, com a necessidade de “(...) *depositar os cheques passados em nome da ULSBA (...)*” que, não sendo “(...) *à ordem (...)*”, impossibilitam “(...) *o seu depósito na conta do IGCP (...)*”, justificação que é acolhida pelo Tribunal.

11.1.7. Capital Próprio

Certificação Legal das Contas – 2016

Reservas

“A reclassificação dos Subsídios ao Investimento, de Proveitos Diferidos para Outras Variações de Capital Próprio e as regularizações efetuadas às depreciações acumuladas dos bens do ativo fixo tangível. Constatámos que os ajustamentos às depreciações acumuladas dos bens do ativo fixo tangível foram efetuados com base na adoção das taxas de depreciação previstas no Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de Setembro, não tendo em consideração uma efetiva revisão da estimativa das vidas úteis remanescentes dos ativos, situação que resultou em regularizações/ajustamentos sucessivos em Resultados Transitados sem terem por base avaliações atualizadas do

⁸⁶ Aprovado pelo Despacho n.º 6323/97, de 25 de julho, e alterado pelo Despacho n.º 16883-A/2011, de 14 de dezembro, ambos produzidos pelo Secretário de Estado da Saúde.

⁸⁷ No pedido de exceção do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado efetuado pela ULSBA, em 6 de junho de 2017, sobre a conta da CGD n.º 40939-250, relativa a precatórios-cheques de uma só empresa que faliu, é alegado que a CGD e os representantes da massa falida da empresa comunicaram que só quando o processo de insolvência transitasse em julgado e com uma ordem do tribunal é que seria possível encerrar a conta. Em contraditório, o CA da ULSBA refere, ainda, que esta conta não tem movimentos há mais de 15 anos.

⁸⁸ Cfr. Nota 2.9.7.1 do Ponto 2.9 – Sistema de controlo interno do POCMS, referencial contabilístico adotado até 2013.



património imobiliário (data da última avaliação - 2006) e, sem a regularização de ativos não utilizados ou pertencentes a Terceiros. Assim, não nos podemos pronunciar quanto à correção dos montantes registados nas rubricas de Ativos Fixos Tangíveis, Excedentes de revalorização e Amortizações do Exercício cujo total ascende a cerca de 23.390.000 euros, 10.197.000 euros e 1.431.220 euros, respetivamente em 31 de dezembro de 2016. E, conseqüentemente, também não nos podemos pronunciar quanto aos rendimentos imputados ou, à correção dos rendimentos por imputar em exercícios futuros de subsídios ao investimento registados em Outros Rendimentos e Ganhos e em Outras Variações Capitais Próprio cujo total ascende a cerca de 191.950 euros e 2.491.040 euros, respetivamente, em 31 de Dezembro de 2016.”

Ênfases

“Conforme referido no paragrafo 12 do Relatório de Gestão, a ULSBA, EPE apresenta Capital Próprio negativo por seis anos consecutivos, num total de 16.308.045 euros em 31 de dezembro de 2016, em virtude de resultados transitados negativos acumulados. Admite-se que o princípio da continuidade, como Entidade Pública Empresarial com importantes obrigações inerentes no Serviço Público que presta, será assegurado pelo Estado, que tem realizado aumentos de capital sucessivos, encontrando-se ainda por realizar 1.190.937 euros.”

O capital próprio era de -€ 7,0 milhões no final de 2014, de -€ 7,9 milhões no final de 2015 e de -€ 16,3 milhões no final de 2016, sendo os *Resultados transitados* a componente com maior relevância, totalizando -€ 122,5 milhões no final de 2016 e registando um agravamento de cerca de 10,1% ao longo do triénio (-€ 11,3 milhões).

Quanto ao capital estatutário, no final de 2016, o capital realizado era de € 81,5 milhões, apresentando a seguinte evolução:

Quadro 19 – Capital estatutário

Unidade: euro

Descrição	Ano	Montante	Fonte
Capital inicial	2008	43 488 000,00	Decreto-Lei n.º 183 /2008, de 4 de setembro (n.º 2 do artigo 4.º dos Estatutos publicados em anexo) , sendo: - Capital estatutário do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E: € 39.950.000,00; - Dotação em numerário: € 3.538.000,00.
Aumentos de capital	2009	4 472 389,00	- Despacho n.º 18571/2009, de 15 de junho, do SETF e do SEAS;
		4 447 674,00	- Despacho n.º 22453/2009, de 17 de setembro, do SETF e SEAS;
		4 000 000,00	- Despacho Conjunto de 23 de dezembro de 2009, do MFAP e do MS.
	2010	3 000 000,00	- Despacho Conjunto de 24 de setembro de 2010, do MFAP e do MS.
	2014	5 600 000,00	- Despacho n.º 14181-A/2013, de 01 de novembro, do SET e do SES;
16 500 000,00		- Despacho n.º 15476-B/2014, de 19 de dezembro, da SET e do SES.	
Total		81 508 063,00	

Em 2008, com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 140/2008, de 28 de agosto, foi aprovado o calendário de subscrição faseada de dotações de capital estatutário a atribuir às unidades hospitalares para 2008 e anos seguintes, cabendo à ULSBA uma dotação de capital no total de € 42.749.000,00⁸⁹. Porém, no n.º 2 da referida resolução ficou expresso que o calendário poderia ser objeto de ajustamentos, sem colocar em causa a sustentabilidade económico-financeira das unidades hospitalares.

⁸⁹ Sendo € 3.538.000,00 a realizar em 2008, € 4.472.389,00 em 2009 e € 34.738.611,00 em 2010 e anos seguintes.

Em cumprimento dessa resolução, entre 2009 e 2014, foi transferido para a ULSBA a título de dotação de capital um total de € 41.558.063,00⁹⁰, apurando-se uma diferença de € 1.190.937,00 face ao inicialmente previsto.

Embora em 2017, o Estado tenha aumentado o capital estatutário em € 6.891.937,00⁹¹, os capitais próprios permaneceram negativos.

Sobre este assunto, o Ministro das Finanças, em sede de contraditório, refere que “(...) tendo em atenção que a RCM apenas aprovou um calendário da subscrição faseada de dotação de capital e não a realização efetiva de aumento de capital, não nos parece que seja imperativo legal a atribuição do montante de € 1.190.937,00 a título de aumento de capital (...)”.

Refere, ainda, que “No final do mês de outubro de 2018, por Despacho conjunto do Secretário de Estado do Orçamento, Secretário de Estado do Tesouro e Secretário de Estado da Saúde de 26 de outubro (...), a entidade recebeu ainda um reforço de capital para cobertura de prejuízos transitados no montante de € 8.949.117.” e que “A aplicação exclusiva destes montantes refere-se ao pagamento de dívida vencida e não paga por ordem de maturidade.”.

As *Outras reservas* resultam, essencialmente, do excedente de revalorização dos *Ativos fixos tangíveis*, decorrentes da avaliação efetuada por peritos independentes, em 2006 (€ 10.196.707,72), sendo que, em 2016, não houve quaisquer revalorizações de bens, facto que levou a uma reserva por parte do ROC aquando da emissão da respetiva certificação legal das contas.

Os *Resultados transitados* deterioraram-se em cerca de € 11,3 milhões de euros ao longo do triénio, sendo que a maior queda ocorreu de 2015 para 2016, com uma diminuição de cerca de € 14,4 milhões, conforme se demonstra no quadro seguinte.

Quadro 20 – Resultados transitados

Unidade: euro

Descrição	31/12/2016	31/12/2015	31/12/2014	Δ %			Δ €		
				2016-2015	2015-2014	2016-2014	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Do exercício anterior	11 591 935,62	20 852 243,96	17 017 643,39	-44,4	22,5	-31,9	-9 260 308,34	3 834 600,57	-5 425 707,77
<i>RL exercício anterior</i>	-2 183 575,83	-5 136 904,16	-7 843 721,93	-57,5	-34,5	-72,2	2 953 328,33	2 706 817,77	5 660 146,10
<i>Regularizações</i>	13 775 511,45	25 989 148,12	24 861 365,32	-47,0	4,5	-44,6	-12 213 636,67	1 127 782,80	-11 085 853,87
De exercícios anteriores	-134 043 742,50	-128 906 838,34	-128 207 759,75	4,0	0,5	4,6	-5 136 904,16	-699 078,59	-5 835 982,75
Total	-122 451 806,88	-108 054 594,38	-111 190 116,36	13,3	-2,8	10,1	-14 397 212,50	3 135 521,98	-11 261 690,52

Fonte: Balancetes analíticos de 31/12/2016, 31/12/2015 e 31/12/2014.

Para a variação ocorrida de 2015 para 2016, contribuíram as regularizações reconhecidas em 2016 relacionadas com os incentivos institucionais e com as penalizações da produção relativas aos contratos programa de 2010 a 2015 no total de € 9,6 milhões, conforme se evidencia no quadro seguinte.

⁹⁰ Inclui a dotação em numerário de € 3.538.000,00 realizada pelo Estado aquando da criação da ULSBA.

⁹¹ Despacho n.º 1265/2017, de 29 de dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro.

Quadro 21 – Regularizações aos contratos programa

Unidade: euro

Ano	Penalização registada			Penalização revista em 2016			Regularização		
	Produção contratada	Objetivos institucionais	Total	Produção contratada	Objetivos institucionais	Total	Produção contratada	Objetivos institucionais	Total
2010	0,00	0,00	0,00	623 915,28	3 317 349,73	3 941 265,01	-623 915,28	-3 317 349,73	-3 941 265,01
2011	1 009 660,11	1 901 788,89	2 911 449,00	1 009 660,11	3 679 712,57	4 689 372,68	0,00	-1 777 923,68	-1 777 923,68
2012	1 207 174,62	1 317 547,38	2 524 722,00	1 207 174,62	1 308 351,41	2 515 526,03	0,00	9 195,97	9 195,97
2013	1 466 770,60	1 264 102,40	2 730 873,00	1 348 847,47	1 264 102,40	2 612 949,87	117 923,13	0,00	117 923,13
2014	0,00	1 801 819,00	1 801 819,00	2 521 207,02	764 249,00	3 285 456,02	-2 521 207,02	1 037 570,00	-1 483 637,02
2015	0,00	1 803 270,64	1 803 270,64	2 518 784,74	1 803 270,64	4 322 055,38	-2 518 784,74	0,00	-2 518 784,74
Total	3 683 605,33	8 088 528,31	11 772 133,64	9 229 589,24	12 137 035,75	21 366 624,99	-5 545 983,91	-4 048 507,44	-9 594 491,35

Fonte: Relatório e Contas de 2016

Considerando que o processo de validação dos contratos programa realizado pela ACSS é moroso e complexo, obrigando ao reconhecimento de regularizações em anos seguintes de montantes relevantes e não havendo garantias de quais as verbas que ainda terão que ser regularizadas⁹², não é possível quantificar o efeito que esta situação possa ainda vir a ter, quer no *Resultado Líquido*, quer nos *Resultados transitados*.

Em contraditório, o Presidente do CD da ACSS refere que “(...) o processo do fecho de contas dos Contratos-Programa (incluindo as ULS) depende da validação de toda a produção que é realizada pelas instituições, obedecendo, para isso, a um vasto conjunto de normas emanadas nos Termos de Referência para a contratualização de cuidados de saúde no SNS e nas Circulares Normativas que determinam as condições e procedimentos de pagamento das prestações de saúde aos beneficiários do SNS.”. Mais informa que “A ACSS tem vindo a diligenciar no sentido de garantir que o fecho dos contratos-programa para cada ano seja efetuado no prazo máximo de um ano após o final do exercício económico a que cada um diz respeito, conforme recomendação do Tribunal de Contas (...)”.

Quanto ao fecho do processo de faturação de anos anteriores acrescenta que “(...) a ACSS tem-se empenhado na validação dos ficheiros de produção enviados pelas Instituições, tendo sido implementada recentemente a validação automatizada da linha de medicamentos de cedência hospitalar em ambulatório (...) e a validação da linha de Internato Médico (...)”. Acrescenta ainda que “Paralelamente têm também vindo a ser implementadas medidas concretas para resolver as condicionantes técnica associadas a determinadas melhorias que têm sido introduzidas nos contratos-programa das entidades do SNS (...)”.

Nas *Outras variações no capital próprio* verificou-se um aumento de 17% ao longo do triénio, para o qual contribuiu, quer os subsídios para investimentos com um crescimento de 15,9%, quer as doações com um crescimento de 34,2%, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 22 – Outras variações no capital próprio

Unidade: euro

Descrição	31/12/2016		31/12/2015		31/12/2014		Δ %			
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014	
Subsídios para investimentos	11 082 884,28	92,8	9 559 521,04	92,7	9 565 747,90	93,7	15,9	-0,1	15,9	
Projeto co-financiado	<i>Estado</i>	63 437,13	0,5	44 212,84	0,4	41 560,82	0,4	43,5	6,4	52,6
	<i>UE-Fundos comunitários</i>	1 766 433,42	14,8	496 183,22	4,8	480 377,36	4,7	256,0	3,3	267,7
Projeto não co-financiado	1 984 670,05	16,6	1 830 801,37	17,7	1 855 506,18	18,2	8,4	-1,3	7,0	
Outros subsídios	7 268 343,68	60,8	7 188 323,61	69,7	7 188 303,54	70,4	1,1	0,0	1,1	
Doações	861 878,90	7,2	756 093,13	7,3	642 303,58	6,3	14,0	17,7	34,2	
Total	11 944 763,18	100,0	10 315 614,17	100,0	10 208 051,48	100,0	15,8	1,1	17,0	

Fonte: Balancetes analíticos de 31/12/2016, 31/12/2015 e 31/12/2014.

⁹² Na medida em que os contratos programa de 2010 a 2016 ainda se encontram por encerrar.



Na transição do POCMS para SNC, a conta 5931 - *Subsídios para investimentos* veio a integrar os saldos da conta 2745 – *Subsídios para investimentos* e da conta 575 – *Reservas/ subsídios*. Contudo, relativamente aos subsídios registados anteriormente na conta 575, desde a transição para SNC, com o reconhecimento na conta 5931, não houve qualquer imputação a rendimentos do período desses subsídios. Aliás, já em 2002 o saldo da conta 575 deveria ter transitado para a conta 2745 e esses subsídios deveriam ter sido imputados a proveitos à medida que fossem contabilizadas as amortizações dos respetivos imobilizados.

Sobre este assunto, informaram que *“Até final do ano 2001, a contabilização dos subsídios de Investimentos, era efetuada na conta 575, pelo que o valor de 7.144.254,43 €, se refere a todos os subsídios recebidos pela construção de edifícios e aquisição de equipamentos efetuados pela SRS de Beja desde a sua criação. A esta data não é possível identificar que centros de saúde ou equipamentos foram contabilizados nesta conta.”*, acrescentando que *“A partir do ano 2002 e após publicação das circulares 3 e 4 do IGIF (...), é que foram criadas as contas 2745 – Subsídios ao Investimento e foram enviados os procedimentos contabilísticos. Assim só a partir dessa data é que os novos investimentos foram contabilizados nas novas contas. O valor inscrito na conta 575, manteve-se inalterado até à presente data.”*⁹³.

Em SNC, a conta 593 – *subsídios* *“(...) inclui os subsídios associados com ativos, que deverão ser transferidos, numa base sistemática para a conta 7883 - imputação de subsídios para investimentos, à medida em que forem contabilizadas as depreciações/ amortizações do investimento a que respeitem.”*⁹⁴, pelo que, deverá ser avaliada a situação e ponderada a manutenção dos € 7.144.254,43 na referida conta, bem como o saldo remanescente de € 6.293,57 existente nessa conta desde 2008.

Sobre o saldo da conta 575 - *Reservas/ subsídios* (POCMS), a Presidente do CA da ULSBA, em sede de contraditório, declara que não existem *“(...) evidências nem dados fiáveis para o imputar a rendimentos numa base sistemática.”*

Sobre a mesma matéria, o Presidente do CD da ACSS refere que *“(...) na esfera de competências atribuídas à UniLEO no processo de implementação do SNC-AP, (...), se encontra previsto que seja esta entidade a “Preparar instruções e manuais contabilísticos por áreas, ao nível do reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação;”, acrescentando que conforme estabelecido no artigo 5.º da Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, “(...) As entidades públicas abrangidas pela aplicação do SNC-AP têm acesso ao Portal residente na Comissão de Normalização Contabilística (CNC) para efeitos de esclarecimento de questões contabilísticas (...).”, para concluir que a ULSBA “(...) deve recorrer à plataforma da CNC, para o esclarecimento das questões em que persistam dúvida.”*

Relativamente aos restantes subsídios para investimentos no montante de € 3.932.336,28, a ULSBA não conseguiu justificar, por projeto, os montantes reconhecidos em *Subsídios para investimentos*, tendo-se apurado o seguinte:

- Reconhecimento de subsídios em rendimentos, para além dos períodos necessários para balanceá-los com os gastos relacionados com os AFT que se pretende que eles compensem;
- Desreconhecimento de subsídios em subconta diferente ao do reconhecimento inicial;
- Reconhecimento de subsídios pelo montante líquido recebido, devido à compensação entre recebimentos e reposição de verbas relativos a projetos distintos⁹⁵.

Sobre esta questão, a Presidente do CA da ULSBA, em sede de contraditório, informa que *“(...) a partir de 2018 temos todas as candidaturas devidamente documentadas, organizadas, com todos os documentos processuais, com disponibilidade digital dessa mesma organização no gabinete de projetos e no serviço financeiro.”*

⁹³ Cf. mensagem de correio eletrónico de 28 de maio, dos Serviços Financeiros.

⁹⁴ Cf. Notas de enquadramento que integram o Código de Contas publicado em anexo à Portaria n.º 218/2015, de 23 de julho.

⁹⁵ Cf. Certidão emitida pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., em 19/01/2017 (€ 387.453,43 - € 159.295,63 = € 228.157,80).



Além disso, dos projetos co-financiados por fundos comunitários, num total de € 1.766.433,42, foram indevidamente reconhecidos € 1.133.138,00, sobreavaliando o capital próprio, mas também o ativo, relativos às seguintes candidaturas⁹⁶:

- € 1.083.138,00, respeitante à candidatura para “Substituição de equipamentos do Serviço de Imagiologia”;
- € 50.000,00, respeitante à candidatura “Formar em S-Clinic”.

11.1.8. Fornecedores

Certificação Legal das Contas – 2016

Reservas

“Circularizámos uma amostra significativa de saldos de Fornecedores, de Fornecedores de Imobilizado e de Outros Credores em 31 de dezembro de 2016, não tendo até à data da emissão do nosso relatório obtido confirmações consideradas significativas e algumas delas apresentando valores divergentes dos escriturados, estando a ser analisados pelos Serviços. Considerando que, ainda não estão estabelecidos procedimentos de controlo interno adequados que garantam o registo da integralidade das responsabilidades, nem a conferência periódica de saldos a pagar, não podemos concluir qual o montante das responsabilidades da Empresa por registar além do montante de 9.819.352 euros escriturados nas rubricas acima referidas.”

No final de 2016, a dívida a *Fornecedores* ascendia a € 17,3 milhões, representando cerca de 34,2% do total do passivo (€ 50,6 milhões), sendo constituída maioritariamente por dívidas a fornecedores de produtos farmacêuticos, de material de consumo clínico e de serviços, conforme quadro infra.

Quadro 23 – Fornecedores

Unidade: euro

Designação	31/12/2016		31/12/2015		31/12/2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Produtos farmacêuticos	10 600 975,39	61,3	14 653 506,77	64,3	19 059 791,40	65,8	-27,7	-23,1	-44,4
Material consumo clínico	3 587 963,22	20,8	4 284 073,44	18,8	5 615 981,60	19,4	-16,2	-23,7	-36,1
Produtos alimentares	3 126,24	0,0	5 528,63	0,0	3 211,43	0,0	-43,5	72,2	-2,7
Material consumo hoteleiro	180 570,13	1,0	172 806,14	0,8	455 785,68	1,6	4,5	-62,1	-60,4
Material consumo administrativo	82 626,34	0,5	85 564,67	0,4	111 750,13	0,4	-3,4	-23,4	-26,1
Material manutenção e conservação	70 705,11	0,4	85 237,43	0,4	142 847,17	0,5	-17,0	-40,3	-50,5
Outro material de consumo	2 911,98	0,0	2 038,31	0,0	10 844,99	0,0	42,9	-81,2	-73,1
Fornecedores C/C - subcontratos	161 175,95	0,9	154 926,05	0,7	152 799,55	0,5	4,0	1,4	5,5
Fornecedores C/C- terceiros	2 591 540,23	15,0	3 351 567,39	14,7	3 432 208,67	11,8	-22,7	-2,3	-24,5
Total	17 281 594,59	100,0	22 795 248,83	100,0	28 985 220,62	100,0	-24,2	-21,4	-40,4

Fonte: Balancetes de terceiros a 31/12/2014, 31/12/2015 e 31/12/2016.

O reforço de financiamento ao abrigo do contrato programa de 2016⁹⁷, em cerca de € 12,8 milhões, permitiu uma efetiva diminuição da dívida a *Fornecedores*, em cerca de 24,2%, passando de € 22,8 milhões, em 2015, para € 17,3 milhões, em 2016, tendo a maior descida ocorrido nos fornecedores de produtos farmacêuticos.

De facto, a atividade desenvolvida pela ULSBA, designadamente ao abrigo dos contratos programa, não gera rendimentos suficientes para fazer face à sua estrutura de gastos, o que tem um impacto direto no crescimento do *stock* de dívidas vencidas, que apenas foi contido com a verba de convergência recebida no ano de 2015, e com o reforço do valor da capitação do contrato programa de 2016.

⁹⁶ Vd. ponto 11.1.4.

⁹⁷ Cfr. Adenda ao Acordo Modificativo de 2016.

No final de 2016, cerca de 24,8% das dívidas a *Fornecedores* (€ 4.292.705,35) respeitavam a faturas emitidas em exercícios anteriores, cuja antiguidade da dívida remonta ao ano de 2002, o que denota o deficiente controlo dessa dívida.

11.1.9. Outras contas a pagar

Certificação Legal das Contas – 2016	
Reservas	
<p>“Circularizámos uma amostra significativa de saldos de Fornecedores, de Fornecedores de Imobilizado e de Outros Credores em 31 de dezembro de 2016, não tendo até à data da emissão do nosso relatório obtido confirmações consideradas significativas e algumas delas apresentando valores divergentes dos escriturados, estando a ser analisados pelos Serviços.</p> <p>Considerando que, ainda não estão estabelecidos procedimentos de controlo interno adequados que garantam o registo da integridade das responsabilidades, nem a conferência periódica de saldos a pagar, não podemos concluir qual o montante das responsabilidades da Empresa por registar além do montante de 9.819.352 euros escriturados nas rubricas acima referidas.”</p> <p>“A partir de 1 de janeiro de 2015, a oferta de cuidados continuados e paliativos, integrada na Rede de Cuidados Continuados Integrados, passa a ser assegurada pela Santa Casa da Misericórdia de Serpa, no âmbito do contrato de cessão de posição contratual celebrado em 14 de novembro de 2014 e, mediante o acordo de cooperação celebrado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 138/2012. Na presente data, não nos foi evidenciada a conferência dos saldos de Adiantamentos a Fornecedores e Credores por acréscimos de gastos, nos montantes de 1.074.404 euros (devedor) e 937.875 euros (credor), respetivamente por insuficiência de informação prestada pela Santa Casa da Misericórdia de Serpa. Assim, não podemos concluir sobre o montante de eventuais responsabilidades por registar e/ou sobre a correção dos saldos registados no Ativo e no Passivo.”</p>	

No final de 2016, as *Outras contas a pagar*, no montante de € 25,7 milhões, representavam cerca de 50,8% do total do passivo (€ 50,6 milhões), sendo constituídas maioritariamente por *Credores por acréscimos de gastos* (53,5%) e por *Outros credores diversos* (26,1%).

Quadro 24 – Outras contas a pagar

Descrição	2016		2015		2014		Unidade: euro		
	€	%	€	%	€	%	Δ%		
							2016-2015	2015-2014	2016-2014
Fornecedores de investimentos	624 286,22	2,4	640 060,82	3,4	822 505,54	4,1	-2,5	-22,2	-24,1
Credores por acréscimos de gastos:	13 724 937,58	53,5	7 340 917,59	39,2	6 421 611,73	31,8	87,0	14,3	113,7
<i>Periodização férias, subsídios férias e natal</i>	6 970 302,83	27,2	6 585 770,60	35,2	5 674 505,55	28,1	5,8	16,1	22,8
<i>Outros</i>	6 754 634,75	26,3	755 146,99	4,0	747 106,18	3,7	794,5	1,1	804,1
Credores por acordos com convenionados	3 934 293,83	15,3	4 999 944,08	26,7	3 704 613,82	18,4	-21,3	35,0	6,2
Outros credores diversos	6 701 241,45	26,1	5 056 023,33	27,0	8 544 636,57	42,4	32,5	-40,8	-21,6
"Outras contas a pagar"	677 962,94	2,6	670 758,98	3,6	672 213,77	3,3	1,1	-0,2	0,9
Total	25 662 722,02	100,0	18 707 704,80	100,0	20 165 581,43	100,0	37,2	-7,2	27,3

Fonte: Balançotes analíticos de 31/12/2014, 31/12/2015 e 31/12/2016

Notas:

- Em 2016, a tabela de conversão de POCMS para SNC converteu indevidamente *Custos diferidos* (272-POCMS) em *Credores por acréscimos de gastos* (2722 SNC), pelo que o montante do *Diferimento* (€ 56.537,56) foi deduzido aos *Credores por acréscimos de gastos*.
- Apurou-se uma diferença face ao balanço de € 70.915,00 em 2015 e de € 84.495,92 em 2014, essencialmente pelo reflexo no balanço dos *Adiantamentos a fornecedores de investimentos* em *Outras contas a pagar*.

Da análise do quadro constata-se que a maior variação verificada no triénio ocorreu em *Credores por acréscimos de gastos* (€ 7.303.325,85), destacando-se os *Outros credores por acréscimos de gastos* com uma variação de 804,1% (€ 6.007.528,57). Esta variação está relacionada com o reconhecimento, em 2016, da penalização da produção do contrato programa de 2013 a 2015 (€ 4.922.069,08), de serviços prestados pela Santa Casa da Misericórdia de Serpa (SCMS) nesse ano, ao abrigo de um

Acordo de Cooperação⁹⁸, no total de € 496.327,02, e de serviços prestados pelo Hospital do Espírito Santo de Évora, E.P.E., no total de € 229.178,69.

Quanto ao reconhecimento da penalização da produção referente ao contrato programa, a Circular Normativa n.º 16/2016/DPS/ACSS, de 1 de julho de 2016, prevê que na “(...) *sequência do apuramento final, efetuado pela ACSS, IP, ao grau de cumprimento do quadro de produção hospitalar negociado anualmente com dada instituição, as ULS, deverão proceder à emissão de nota de crédito em favor da ACSS, I.P. sempre que se verifique o incumprimento da produção contratualizada em valor superior a 5%, no valor da totalidade da produção não realizada.*”⁹⁹.

Não existindo apuramento final efetuado pela ACSS ao grau de cumprimento do quadro de produção hospitalar, referente aos contratos programa de 2013 a 2015, com base nos ficheiros de março de 2017 do acompanhamento do contrato programa efetuado pelo departamento de faturação da ACSS¹⁰⁰, em 2016, foi reconhecido, em *Outros credores por acréscimos de gastos*, uma estimativa dessas penalizações, no montante de € 4.922.069,08.

Porém, no reconhecimento da estimativa de penalização pelo incumprimento da produção referente ao contrato programa de 2016, não foram observados os procedimentos adotados nos anos anteriores, na medida em que esse montante foi deduzido à estimativa dos incentivos institucionais, pelo que os *Outros credores por acréscimos de gastos* foram subvalorizados em € 1.710.556,49.

Quanto ao reconhecimento de serviços prestados pela SCMS, nota-se que, em 2015, a ULSBA realizou adiantamentos por conta da faturação a emitir, num total de € 591.932,07¹⁰¹, reconhecendo em *Acréscimos de gastos* € 441.547,86, pelos serviços prestados pela SCMS nesse ano. Assim, os *Outros credores por acréscimos de gastos* e os gastos do período ficaram subvalorizados em € 150.384,21, tal como veio a ser confirmado com a emissão da faturação em 2017, pela SCMS¹⁰².

Em 2016, apesar de terem sido emitidas faturas pela SCMS referentes aos serviços prestados nesse ano, num total de € 496.327,02, esse montante ficou reconhecido no final desse ano em *Outros credores por acréscimos de gastos* e em *Adiantamentos a fornecedores* € 442.611,33, ao invés de terem sido regularizadas essas contas, ficando apenas uma dívida pelo diferencial (€ 53.715,69).

De igual modo, em 2016, reconheceram em *Outros credores por acréscimos de gastos*, os serviços faturados pelo Hospital do Espírito Santo de Évora, E.P.E., entre 1996 e 2015, no total € 229.178,69¹⁰³, ao abrigo de diversos protocolos.

Não obstante esse hospital ter prestado os esclarecimentos solicitados sobre a faturação em causa, não foi alcançado acordo entre as partes de modo a reconhecer a dívida. Em resultado, a dívida não foi incluída no reporte das dívidas no âmbito da “*clearing house*” e não foi considerada para efeitos de cálculo do PMP.

Também não foram reportadas no âmbito da “*clearing house*” dívidas a outras unidades hospitalares E.P.E., refletidas em *Outros credores diversos*, no montante de € 19.765,36, relativas a faturação de 2002 a 2015.

⁹⁸ Enquadrado no Decreto-Lei n.º 138/2013, de 9 de outubro, a ARS Alentejo, a ULSBA e a SCMS, celebraram, a 4 de novembro de 2014, um Acordo de Cooperação, visando a devolução do Hospital de São Paulo em Serpa à SCMS. Assim, a partir de 1 de janeiro de 2015, os cuidados continuados e paliativos prestados pela ULSBA através do Hospital de São Paulo-Serpa passaram a ser assegurado pela SCMS, no âmbito de uma cedência de posição.

⁹⁹ Para 2013 *vd.* Circular Normativa n.º 9/2013/DPS, de 05/03/2013 (XIX - Faturação), para 2014 *vd.* Circular Normativa n.º 13/2014/DPS/ACSS, de 06/02/2014 (XXIII – Faturação) e para 2015 *vd.* Ofício Circular n.º 10636/2015/DPS/ACSS, de 02/11/2015.

¹⁰⁰ *Cfr.* Informação fornecida pelos serviços financeiros da ULSBA, em 4 de outubro de 2018.

¹⁰¹ A faturação dos serviços prestados em 2015, apenas foi emitida pela SCMS em 2017.

¹⁰² Fatura n.º 21749, de 19/12/2017, no montante de € 591.932,07.

¹⁰³ Serviços prestados entre 1996 e 2013: € 193.386,12; Serviços prestados em 2014 e 2015: € 35.792,57.



No final de 2016, cerca de 31,8% das dívidas a *Credores por acordos com convenionados* (€ 1.248.941,66) respeitavam a faturas emitidas em exercícios anteriores, tendo sido detetados montantes por regularizar desde 2007. Já a dívida a *Outros credores diversos* representavam cerca de 30,9% (€ 2.070.516,91), tendo sido detetados montantes por regularizar desde 1997.

11.2. Demonstração dos resultados

11.2.1. Rendimentos

Certificação Legal das Contas – 2016

Reservas

“Os proveitos associados às prestações de serviços do Serviço Nacional de Saúde foram reconhecidos durante o exercício de 2016 com base no duodécimo de capitação, acrescido no final do exercício da verba de convergência, sendo os incentivos institucionais e as penalizações, igualmente previstos no contrato programa celebrado com a ACSS, reconhecidos em proveitos pelo valor líquido faturado. Foi igualmente registada uma estimativa para a penalização decorrente do incumprimento anual das prestações de saúde por linha de produção dos anos de 2014 e 2015, com base na informação de acompanhamento mais atualizada da ACSS de validação da produção. Considerando que a validação dos incentivos e penalizações está dependente de aprovação por parte da ACSS, e estando ainda em curso o processo de conferência dos Contratos-Programa de 2013 a 2016, não nos é possível quantificar o eventual efeito que esta situação possa vir a ter no Resultado do exercício e em Resultados Transitados.”

No triénio em análise, os rendimentos provenientes de prestações de serviços, que representam a principal parcela dos rendimentos da ULSBA (em 2016, cerca de 97,2%), apresentam a seguinte composição:

Quadro 25 – Rendimentos - Prestação de serviços

Descrição	2016		2015		2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
	Unidade: euro								
SNS-Serviço Nacional de Saúde [Contrato-programa]	88 518 170,21	97,5	80 826 184,97	97,0	74 340 335,17	95,2	9,5	8,7	19,1
Capitação	73 971 359,66	81,5	74 526 088,36	89,4	72 166 404,17	92,5	-0,7	3,3	2,5
Plano de convergência	14 226 894,56	15,7	5 717 962,72	6,9	2 173 931,00	2,8	148,8	163,0	554,4
Outras prestações de serviços	319 915,99	0,4	582 133,89	0,7		0,0	Na	Na	Na
Outras entidades responsáveis	2 229 261,14	2,5	2 446 178,45	2,9	3 697 629,65	4,7	-8,9	-33,8	-39,7
Internamento	463 645,44	0,5	430 743,38	0,5	1 156 712,45	1,5	7,6	-62,8	-59,9
Consulta	22 291,76	0,0	16 647,44	0,0	12 421,55	0,0	33,9	34,0	79,5
Urgência/ SAP	191 821,39	0,2	277 424,98	0,3	227 620,68	0,3	-30,9	21,9	-15,7
Hospital de dia	3 557,28	0,0	3 208,64	0,0	4 795,24	0,0	10,9	-33,1	-25,8
Meios complementares de diagnóstico e terapêutica	17 021,03	0,0	22 309,04	0,0	61 449,76	0,1	-23,7	-63,7	-72,3
Taxas moderadoras	1 424 644,64	1,6	1 590 450,44	1,9	1 935 721,30	2,5	-10,4	-17,8	-26,4
Outras prestações de serviços	106 279,60	0,1	105 394,53	0,1	298 908,67	0,4	0,8	-64,7	-64,4
Serviços secundários	6 819,46	0,0	60 630,26	0,1	20 849,52	0,0	-88,8	190,8	-67,3
Total	90 754 250,81	100,0	83 332 993,68	100,0	78 058 814,34	100,0	8,9	6,8	16,3

Fonte: Balancetes analíticos de 31/12/2014, 31/12/2015 e 31/12/2016.

No final de 2016, os rendimentos provenientes da prestação de serviços totalizaram € 90,8 milhões, dos quais 97,5% (€ 88,5 milhões) respeitam à execução do contrato programa e 2,5% a serviços prestados a outras entidades, onde se incluem os rendimentos decorrentes de taxas moderadoras que representam apenas 1,6% do total de rendimentos desse ano.

Face a 2015, os rendimentos decorrentes de taxas moderadoras registaram em 2016 um decréscimo de 10,4% justificado, pela *“(…) diminuição da produção de determinados exames, designadamente da área da cardiologia, fisioterapia e imagiologia (...)”* e pelas alterações decorrentes da publicação da *“(…) Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março que entrou em vigor a 31 de março de 2016, e os novos valores*

*e regras de apuramento e cobrança de taxas moderadoras que foram determinadas pela Portaria n.º 64-C/2016, de 31 de março, que entrou em vigor a dia 1 de abril de 2016.*¹⁰⁴.

Quanto aos rendimentos resultantes do contrato programa, note-se que o montante inicial da capitação definido no acordo modificativo para o ano de 2016, celebrado em maio de 2016, foi de € 76.539.458,00, acrescido de € 331.708,68 destinado à formação de internos, totalizando € 76.871.166,68, tendo sido reconhecido como crédito o valor da capitação deduzido da estimativa das penalizações por incumprimento dos objetivos institucionais e do quadro de produção contratada, no montante de € 2.568.098,34¹⁰⁵, a partir dos dados disponíveis à data do encerramento das contas¹⁰⁶.

Posteriormente, em 28 de abril de 2017, foi celebrada uma adenda ao referido acordo modificativo, alegadamente por circunstâncias excecionais ocorridas em 2016¹⁰⁷, que alterou o valor da capitação para € 89.298.273,00 (+€ 12.758.815,00), para além de atribuir € 1.468.079,96 a título de reposição salarial.

Porém, o atraso na formalização da referida adenda, bem como a indicação da ACSS, em março de 2017, de que os € 12.758.815,00 (incremento do valor da capitação) seriam atribuídos a título de verba de convergência, fez com que o referido montante fosse registado na conta 72184 - *plano de convergência*¹⁰⁸ ao invés da conta 72185 – *valor capitacional*, tal como preconizado no Apêndice V da adenda ao acordo modificativo 2016.

Considerando a finalidade dessas verbas o montante de € 1.468.079,96 deveria ter sido reconhecido como *Subsídio à exploração*, dado destinar-se a compensar gastos do período, enquanto que o montante de € 12.758.815,00 deveria ter sido reconhecido no *Capital próprio*, dado que a sua atribuição não resultou de uma alteração dos pressupostos/circunstâncias que justificaram o cálculo do valor *per capita* atribuído, mas do propósito de reforçar a tesouraria para pagamento de dívidas de períodos anteriores.

Em sede de contraditório a Ministra da Saúde informa que “*Nos últimos anos procurou-se que o modelo de financiamento capitacional fosse calculado para cada ULS de acordo com um referencial técnico, em que o valor per capita a atribuir a cada ULS parte de um valor per capita nacional (apurado em função da dotação orçamental atribuída ao Sector da Saúde no Orçamento de Estado anual), posteriormente ajustado às populações das ULS através de um índice composto, que considera as suas características em termos de determinantes do estado de saúde e de fatores determinantes da despesa em saúde nas ULS.*”, afirmação também proferida pelo Presidente do CD da ACSS.

Nas suas alegações, em sede de contraditório, os referidos responsáveis salientam ainda que “*(...) esta modalidade de pagamento capitacional permite ajustar o pagamento ao risco previsível da população e encorajar estratégias de prevenção da doença e promoção da saúde, incentivando a prestação de cuidados de excelência ao nível dos cuidados de saúde primários para as condições mais onerosas, promovendo a inovação dos modelos de prestação de cuidados especialmente desenhadas*”

¹⁰⁴ Cfr. Relatório e Contas de 2016. Sobre as estimativas reconhecidas *vd.* ponto 11.1.4.

¹⁰⁵ Penalizações por incumprimento dos objetivos institucionais: € 857.541,85; penalização por incumprimento do quadro de produção contratada: € 1.710.556,49.

¹⁰⁶ Cfr. Relatório e Contas de 2016.

¹⁰⁷ As circunstâncias excecionais ocorridas em 2016 e identificadas na Adenda ao Acordo Modificativo 2016 foram as seguintes: “*Encargos adicionais decorrentes da reposição salarial prevista Orçamento do Estado 2016 e implementada durante o ano de 2016; - Atribuição a Entidades Públicas Empresariais, integradas no setor da saúde, de verbas adicionais no âmbito do Acordo Modificativo 2016, tendo como finalidade o pagamento de dívidas, e conduzindo ao reforço dos adiantamentos correspondentes ao referido acordo; e - Condicionantes ocorridas, por alteração extraordinária de circunstâncias que determinaram os termos do acordo, não possíveis de prever inicialmente, ou por consequências daquela alteração; (...)*”.

¹⁰⁸ Segundo o evidenciado no Quadro 15.30 incluído na nota 25.1, do Anexo às demonstrações financeiras - Relatório e Conta de 2016, houve uma alteração após a data do balanço. Assim, o montante a considerar a título de plano de convergência devia ter sido de € 1.468.079,56, ao invés de € 14.226.894,56. Além disso, na nota 25.1, vem referido que “*(...) ocorreu uma alteração da estimativa do registo do valor do contrato programa, de € 142.949,09, comunicada pela ACSS, (...)*”.



para as pessoas com incapacidade e reduzindo para o Estado o risco financeiro associado à prestação de cuidados à população residente na área geográfica de intervenção da ULS.”.

Finalmente, referem que “(...) os mais recentes reforços de financiamento destinados ao pagamento de dívida vencidas das EPE estão a ser considerados como entradas de capital para cobertura de prejuízos transitados, não se refletindo assim nos valores afetos aos contratos-programa das EPE (...).”, tal como preconizado no presente Relatório.

11.2.2. Gastos

11.2.2.1. Custos das mercadorias vendidas e das matérias consumidas

Os *Custos das mercadorias vendidas e das matérias consumidas* totalizaram € 12.947.397,94 em 2016 (cerca de 14,2% dos gastos totais nesse ano), registando uma diminuição de cerca de 4,1% face a 2015 (-€ 13.497.775,02).

Quadro 26 – Custos das mercadorias vendidas e das matérias consumidas

Unidade: euro

Descrição	2016		2015		2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Produtos farmacêuticos	9.054.896,46	69,9	9.826.572,76	72,8	9.154.488,05	73,9	-7,9	7,3	-1,1
Material de consumo clínico	3.381.079,60	26,1	3.141.000,98	23,3	2.717.909,97	21,9	7,6	15,6	24,4
Produtos alimentares	7.887,12	0,1	8.078,68	0,1	3.373,12	0,0	-2,4	139,5	133,8
Material de consumo hoteleiro	215.741,82	1,7	202.713,06	1,5	208.481,95	1,7	6,4	-2,8	3,5
Material de consumo administrativo	153.010,41	1,2	161.938,69	1,2	155.608,16	1,3	-5,5	4,1	-1,7
Material de manutenção e conservação	129.807,46	1,0	153.441,08	1,1	147.701,33	1,2	-15,4	3,9	-12,1
Outro material de consumo	4.975,07	0,0	4.029,77	0,0	3.266,04	0,0	23,5	23,4	52,3
Total	12.947.397,94	100,0	13.497.775,02	100,0	12.390.828,62	100,0	-4,1	8,9	4,5

Fonte: Balancetes analíticos de 31/12/2014, 31/12/2015 e 31/12/2016.

A variação observada em 2016 face a 2015 é explicada, fundamentalmente pela diminuição em cerca de 7,9% (-€ 0,77 milhões) dos consumos com produtos farmacêuticos e pelo aumento de 7,6% (+€ 0,24 milhões) de consumos de material clínico.

A diminuição dos gastos com produtos farmacêuticos foi alcançada, principalmente através redução do preço de medicamentos através de negociações centralizadas com a indústria farmacêutica¹⁰⁹ e a “(...) *celebração de acordos com a APIFARMA para emissão de descontos (...)*”. O acréscimo no consumo do material de consumo clínico resultou do aumento da produção em todas as linhas de produção, com ênfase no internamento e na produção cirúrgica.

11.2.2.2. Fornecimentos e serviços externos

Entre 2014 e 2016, os *Fornecimentos e serviços externos* aumentaram cerca de € 2,1 milhões (+8,7%), essencialmente, pela conjugação do aumento ocorrido nos *Subcontratos* (+4,5%, correspondentes a +€ 0,6 milhões) e nos *Serviços especializados* (+17,2% correspondentes a +€ 1,2 milhões), com maior expressão de 2015 para 2016.

¹⁰⁹ Acordos entre o Estado Português e a indústria farmacêutica.



Quadro 27 – Fornecimentos e serviços externos

Unidade: euro

Descrição	2016		2015		2014		Δ %		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Subcontratos	14 320 218,78	55,6	13 506 495,64	56,3	13 701 747,27	57,8	6,0	-1,4	4,5
Serviços especializados	7 944 953,69	30,8	7 250 394,90	30,2	6 778 216,95	28,6	9,6	7,0	17,2
Materiais	46 316,21	0,2	20 353,14	0,1	53 829,02	0,2	127,6	-62,2	-14,0
Energia e fluidos	1 778 167,87	6,9	1 615 101,96	6,7	1 584 915,46	6,7	10,1	1,9	12,2
Deslocações, estadas e transportes	228 725,08	0,9	227 053,15	0,9	196 642,57	0,8	0,7	15,5	16,3
Serviços diversos	1 447 090,92	5,6	1 351 489,46	5,6	1 384 693,20	5,8	7,1	-2,4	4,5
Total	25 765 472,55	100,0	23 970 888,25	100,0	23 700 044,47	100,0	7,5	1,1	8,7

Fonte: Balancetes analíticos de 31/12/2014, 31/12/2015 e 31/12/2016.

Quanto aos gastos com *Subcontratos*, nota-se que o acréscimo de +6% correspondentes a +€ 0,8 milhões, face a 2015, resulta, essencialmente, do aumento dos gastos com “*outros subcontratos*” (+122,0% correspondentes a +€ 0,74 milhões), com a subcontratação de “*meios complementares de terapêutica*” (+6,1% correspondentes a +€ 0,26 milhões) e de “*meios complementares de diagnóstico*” (+2,7% correspondentes a +€ 0,13 milhões), designadamente na área da patologia clínica, imagiologia e hemodiálise.

Em sentido contrário, segundo o Relatório e Contas de 2016, contribuiu a diminuição dos “gastos com transporte de doentes”, em resultado da “*(...) de alterações de alguns procedimentos no serviço de gestão de transportes de utentes, nomeadamente um melhor agrupamento dos utentes nos transportes (...)*”.

Quadro 28 – Subcontratos

Unidade: euro

Descrição	2016		2015		2014		Δ %		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Assistência ambulatoria	43 426,53	0,3	10 046,28	0,1	8 605,62	0,1	332,3	16,7	404,6
Meios complementares de diagnóstico	5 184 018,03	36,2	5 049 200,74	37,4	5 520 451,69	40,3	2,7	-8,5	-6,1
Meios complementares de terapêutica	4 485 148,45	31,3	4 228 226,97	31,3	4 545 189,88	33,2	6,1	-7,0	-1,3
Transporte de doentes e internamentos	2 899 748,59	20,2	3 273 644,40	24,2	3 107 107,78	22,7	-11,4	5,4	-6,7
Aparelhos complementares de terapêutica	266 902,70	1,9	253 339,38	1,9	237 076,72	1,7	5,4	6,9	12,6
Produtos vendidos por farmácias	77 467,61	0,5	75 279,71	0,6	54 576,52	0,4	2,9	37,9	41,9
Outros trabalhos e assistência estrangeiro	6 692,81	0,05	5 556,42	0,04	3 866,10	0,03	20,5	43,7	73,1
Outros subcontratos	1 356 814,06	9,5	611 201,74	4,5	224 872,96	1,6	122,0	171,8	503,4
Total	14 320 218,78	100,00	13 506 495,64	100,00	13 701 747,27	100,00	6,0	-1,4	4,5

Fonte: Balancetes analíticos de 31/12/2016, 31/12/2015 e 31/12/2014.

Quanto aos *Serviços especializados* nota-se que entre 2014 e 2016 registam um aumento de € 1,17 milhões (+17,2%), essencialmente devido ao aumento dos gastos com a contratação de serviços médicos¹¹⁰ (+39,6%, correspondentes a € 1,07 milhões), designadamente de serviços médicos prestados por empresas.

Em 2016, o crescimento dos gastos com a contratação de serviços médicos prestados por empresas resultou do aumento do número de horas contratadas (+10.045 horas) e do aumento do valor hora (de € 30,42, em 2015 para € 31,75, em 2016)¹¹¹.

¹¹⁰ No quadro n.º 29 incluídos em Serviços técnicos de recursos humanos.

¹¹¹ Valores médios, de acordo com o Relatório e Contas de 2016.

Quadro 29 – Serviços especializados

Unidade: euro

Descrição	2016		2015		2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Trabalhos especializados	5 552 537,69	69,9	4 997 826,24	68,9	4 466 935,67	65,9	11,1	11,9	24,3
Serviços técnicos de recursos humanos	3 764 182,16	47,4	3 325 456,36	45,9	2 695 609,14	39,8	13,2	23,4	39,6
Alimentação	1 132 958,84	14,3	1 075 620,23	14,8	1 132 466,68	16,7	5,3	-5,0	0,0
Lavandaria	498 798,13	6,3	477 208,79	6,6	459 084,08	6,8	4,5	3,9	8,7
Serviços de informática	58 787,57	0,7	39 605,19	0,5	49 602,24	0,7	48,4	-20,2	18,5
Estudos, pareceres, projetos e consultoria	32 839,41	0,4	16 501,43	0,2	37 328,73	0,6	99,0	-55,8	-12,0
Outros trabalhos especializados	64 971,58	0,8	63 434,24	0,9	92 844,80	1,4	2,4	-31,7	-30,0
Publicidade e propaganda	24 890,6	0,3	19 992,0	0,3	22 316,3	0,3	24,5	-10,4	11,5
Vigilância e segurança	308 718,5	3,9	298 914,4	4,1	258 081,5	3,8	3,3	15,8	19,6
Honorários	514 528,0	6,5	434 748,5	6,0	508 362,0	7,5	18,4	-14,5	1,2
Conservação e reparação	1 481 656,0	18,6	1 498 680,6	20,7	1 477 160,6	21,8	-1,1	1,5	0,3
Serviços bancários	62 622,9	0,8	233,2	0,0	45 360,9	0,7	Na	-99,5	38,1
Total	7 944 953,69	100,0	7 250 394,90	100,0	6 778 216,95	100,0	9,6	7,0	17,2

Fonte: Balançetes analíticos de 31/12/2016, 31/12/2015 e 31/12/2014.

No ano de 2016, os gastos com *serviços diversos*, que englobam os gastos com limpeza, comunicações, rendas e alugueres, bem como seguros e outros serviços apresentam um incremento, face a 2015, de cerca de € 0,1 milhões, justificado, em parte, “(...) pela faturação do *recondicionamento das viaturas, ajuste de quilómetros e acertos de IUC, decorrente do término do contrato de aluguer das viaturas.*”.

Quadro 30 – Serviços diversos

Unidade: euro

Descrição	2016		2015		2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Rendas e alugueres	164 504,07	11,4	180 925,94	13,4	199 681,01	14,4	-9,1	-9,4	-17,6
Edifícios	69 020,69	4,8	71 544,00	5,3	92 030,31	6,6	-3,5	-22,3	-25,0
Viaturas	94 673,38	6,5	104 474,52	7,7	96 921,20	7,0	-9,4	7,8	-2,3
Outras	810,00	0,1	4 907,42	0,4	10 729,50	0,8	-83,5	-54,3	-92,5
Comunicação	184 291,61	12,7	212 216,91	15,7	259 279,24	18,7	-13,2	-18,2	-28,9
Seguros	40 849,21	2,8	42 879,63	3,2	50 911,72	3,7	-4,7	-15,8	-19,8
Contencioso e notariado	836,20	0,1	7 406,54	0,5	9 511,70	0,7	-88,7	-22,1	-91,2
Despesas de representação	7 398,06	0,5	1 844,77	0,1	895,26	0,1	301,0	106,1	726,4
Limpeza, higiene e conforto	750 330,52	51,9	725 376,38	53,7	690 608,86	49,9	3,4	5,0	8,6
Outros serviços	298 881,25	20,7	180 839,29	13,4	173 805,41	12,6	65,3	4,0	72,0
Total	1 447 090,92	100,0	1 351 489,46	100,0	1 384 693,20	100,0	7,1	-2,4	4,5

Fonte: Balançetes analíticos de 31/12/2016, 31/12/2015 e 31/12/2014.

Contratos de aluguer operacional de viaturas

Em 2 de julho de 2015, o CA da ULSBA autorizou¹¹² a abertura de procedimento por concurso público para aluguer operacional de viaturas ligeiras (*renting*), por 4 anos (2016 a 2019), no valor de € 520.000,00, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor, renovável por mais um ano, até ao máximo de 5 anos, que viria a ser concretizado no concurso público n.º 97002515¹¹³.

Em 28 de setembro de 2015, o júri do concurso propôs a adjudicação das propostas apresentadas pelos concorrentes LeasePlan Portugal – Comércio e Aluguer de Automóveis e Equipamentos, Lda. (Lote 1) no valor anual de € 127.863,12, e SGALD Automotive - Sociedade Geral de Comércio e Aluguer de Bens, S.A. (Lote 3), no valor anual de € 5.302,32, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor.

¹¹² Cfr. Ata n.º 32, de 2 de julho de 2015. Deliberação do CA da ULSBA exarada sobre a proposta n.º 83, de 26 de junho de 2015.

¹¹³ Concurso publicitado no Anúncio n.º 4361/2015, publicado no Diário da República n.º 137, de 16 de julho de 2015 e no Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia, com o n.º 2015/S 138-254798.

A aprovação do relatório final elaborado pelo júri do concurso, bem como a adjudicação, aprovação da minuta do contrato com a empresa SGALD Automotive - Sociedade Geral de Comércio e Aluguer de Bens, S.A., e a realização da respetiva despesa plurianual, no valor total de € 163.793,50, mediante a competente e prévia autorização do Secretário de Estado da Saúde, foram aprovadas por deliberação do CA de 8 de outubro de 2015¹¹⁴.

Em 30 de novembro de 2015, foi celebrado o contrato com a SGALD Automotive - Sociedade Geral de Comércio e Aluguer de Bens, S.A.¹¹⁵, para o aluguer operacional de viaturas ligeiras (*renting*), de marca Fiat Scudo Ducato Furgão, por um período de 1 ano com prorrogação igual e sucessiva, até 4 anos¹¹⁶, no montante anual de € 5.302,32, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor, tendo sido estimado o valor contratual de € 21.209,28, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor, para o máximo de 4 anos, incluindo renovações.

Na sequência do referido procedimento concursal, em 9 de dezembro de 2015, foi ainda celebrado o contrato¹¹⁷ com a LeasePlan Portugal – Comércio e Aluguer de Automóveis e Equipamentos, Lda., para o aluguer operacional (*renting*) de 37 viaturas marca Renault Kangoo 90cv de 5 lugares, por um período de 4 anos, prorrogável até ao máximo de 5 anos, estimando-se o valor contratual em € 639.315,60, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor, incluindo renovações.

Em 26 de fevereiro de 2016, o CA da ULSBA remeteu os contratos celebrados ao abrigo do referido concurso público para fiscalização prévia do Tribunal de Contas¹¹⁸.

Em 18 de março de 2016¹¹⁹, os contratos e respetiva documentação anexa foram devolvidos à ULSBA para que prestasse um conjunto de esclarecimentos¹²⁰ e remetesse informação adicional sobre os mesmos. Contudo, até à presente data, a ULSBA não deu resposta à solicitação do TC, razão pela qual os contratos em questão não foram visados.

Em contraditório, os membros do CA da ULSBA em funções no ano de 2016 que apresentaram resposta conjunta (*vide* Volume II) referem que “(...) o Conselho de Administração ignorava, que o ofício antes mencionado remetido por esse Venerando Tribunal, não tinha sido respondido oportunamente, pelo Administrador Hospitalar encarregue do exercício de funções na área de *Aprovisionamento e Logística*”. De igual modo pronunciou-se o Diretor Clínico dos cuidados de saúde primários da ULSBA à data, referindo que desconhecia “(...) esta questão até ao momento em que recebeu o presente Relato.”.

Ora, os membros do CA da ULSBA estão obrigados a agir com o cuidado necessário e a diligência exigível à sua qualidade de gestores públicos, designadamente no que concerne à legalidade dos atos que praticam. Contudo, cientes da existência de um pedido de visto ao TC, bem como da devolução do respetivo processo¹²¹ para diligência instrutória¹²², ainda assim autorizaram a execução financeira dos contratos em questão, sem assegurar a circunstância da aposição do visto, pelo que não se acolhe a justificação apresentada.

¹¹⁴ Os atos do júri do procedimento concursal foram ratificados pelo CA em 18 de fevereiro de 2016.

¹¹⁵ Contrato n.º 82/2015 de aluguer operacional de viaturas ligeiras (*renting*).

¹¹⁶ O aluguer contratado é efetuado através de notas de encomenda mensais a enviar com a aposição do número de compromisso, para cumprimento da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

¹¹⁷ Contrato n.º 84/2015, de aluguer operacional de viaturas ligeiras (*renting*).

¹¹⁸ Através do Ofício n.º 585, de 26 de fevereiro de 2016. O processo remetido deu entrada no Tribunal de Contas em 7 de março de 2016.

¹¹⁹ Ofícios n.º 7910 e 7911/2016, de 18 de março de 2016, do Tribunal de Contas.

¹²⁰ Nos termos do n.º 3 do artigo 85.º da LOPTC, o prazo do visto tácito “(...) suspende-se na data do ofício que solicite quaisquer elementos ou diligências instrutórias até à data do registo da entrada no Tribunal do ofício com a satisfação desse pedido.”.

¹²¹ Nos termos do artigo 82.º da LOPTC, nos casos em que os contratos produzam efeitos antes do visto, os processos devem ser devolvidos ao Tribunal no prazo de 20 dias. A inobservância desse prazo, para além de fazer cessar imediatamente todas as despesas emergentes dos atos ou contratos, é fundamento de procedimento para efetivação da respetiva responsabilidade financeira.

¹²² Em contraditório, o Diretor Clínico dos cuidados de saúde primários da ULSBA à data refere que, no próprio dia em que foi rececionado o processo devolvido para diligência instrutória “(...) o mesmo foi enviado do Serviço de Expediente para o Secretariado do Conselho de Administração, deste para o Senhor Vogal Executivo do Conselho de Administração com o pelouro do *Aprovisionamento* (...)”.

Com efeito, apesar dos contratos não terem sido visados, o CA da ULSBA procedeu à sua execução financeira¹²³, tendo ainda, em 8 de fevereiro de 2017, autorizado a renovação do contrato de aluguer operacional de viaturas e a realização da despesa respetiva¹²⁴.

Nota-se, ainda, que em junho de 2017, o novo CA da ULSBA tomou conhecimento do “Relatório do estado dos procedimentos concursais”, elaborado pelo Serviço de Aprovisionamento e Logística, onde se indica que *“A inexistência de visto do TC inibiria a ULS de efetuar pagamentos referentes aos contratos em causa, situação essa que não está a ser cumprida.”*, alertando-se ainda que *“Estes casos constituem situações graves de delicada e urgente resolução.”*¹²⁵. Porém, também não foram desenvolvidas quaisquer diligências, mantendo-se em execução o contrato e a correspondente despesa emergente.

Em contraditório, os atuais membros do CA da ULSBA referem que *“(…) iniciaram funções no dia 03.04.2017 (…)”*, que *“(…) os contratos em apreço haviam sido expressamente renovados em 08.02.2017, dois meses antes do início de funções (…)”* e que *“(…) o reenvio dos contratos ao Tribunal de Contas, pressupunha a resposta ao ofício n.º 7910/2016, com a maioria dos pontos sem possibilidade de esclarecimento, quer por falta de justificação de facto, quer por inexistência dos documentos financeiros requeridos (…)”*. Considerando que *“(…) a imputada infração não apresentava alternativa de cumprimento da legalidade (…)”* requerem a relevação da responsabilidade pela infração por entenderem que estão reunidos os pressupostos para a relevação.

No entanto, resulta do que antecede que não estão reunidos os requisitos necessários para a relevação da responsabilidade financeira previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente a falta só poder ser imputada aos responsáveis a título de negligência.

A execução financeira de contratos sem visto do Tribunal de Contas quando estavam obrigados a fiscalização prévia¹²⁶, concretizada no valor de € 295.345,97 (€ 136.487,69 em 2016 e € 158.858,28 em 2017)¹²⁷, é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea h), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC¹²⁸.

11.2.2.3. Gastos com o pessoal

Em 2016, os *Gastos com pessoal* ascenderam a € 49.189.959,55, tendo registado uma variação positiva de 2,7% (€ 1.279.931,91) face ao ano de 2015, em resultado do aumento de 25,1% (€ 88.629,82) das remunerações dos órgãos diretivos e, ainda, do aumento das remunerações do pessoal em 3,5% (€ 1.324.742,59).

¹²³ Nos termos da cláusula 11.ª (Preço contratual) e 12.ª (condições de pagamento) do Caderno de Encargos do concurso público, o pagamento da renda mensal por cada veículo vence-se no 1.º dia do mês a que disser respeito e o respetivo pagamento ocorre 30 dias a contar da data da entrega das respetivas faturas.

¹²⁴ Cfr. Ata n.º 9, de 8 de fevereiro de 2017, deliberação do CA da ULSBA (Ponto 1.2).

¹²⁵ Cfr. Ata n.º 36, de 29 de junho de 2017, do CA da ULSBA (Ponto 1.4 da ordem do dia).

¹²⁶ Nos termos da alínea b), n.º 1, do artigo 46.º da LOPTC.

¹²⁷ Valores faturados e pagos em execução dos contratos n.º 82/2015, de 30 de novembro de 2015 e n.º 84/2015, de 9 de dezembro, de aluguer operacional de viaturas ligeiras (*renting*).

¹²⁸ Por violação do artigo 45.º da LOPTC.



Quadro 31 – Gastos com pessoal

Unidade: euro

Descrição	2016		2015		2014		Δ %		
	€	%	€	%	€	%	2016-2015	2015-2014	2016-2014
Remunerações dos órgãos diretivos	442 012,08	0,9	353 382,26	0,7	283 705,99	0,6	25,1	24,6	55,8
Remunerações do pessoal	39 408 394,33	80,1	38 083 651,74	79,5	38 075 148,55	79,9	3,5	0,0	3,5
Remuneração base	27 063 123,64	55,0	26 317 482,27	54,9	26 569 048,07	55,8	2,8	-0,9	1,9
Suplementos	7 568 752,67	15,4	6 941 399,57	14,5	6 984 861,78	14,7	9,0	-0,6	8,4
Prestações sociais diretas	55 680,71	0,1	53 990,88	0,1	58 828,17	0,1	3,1	-8,2	-5,4
Subsídios de férias e de Natal	4 720 837,31	9,6	4 770 779,02	10,0	4 462 410,53	9,4	-1,0	6,9	5,8
Benefícios pós-emprego	81 304,34	0,2	111 533,48	0,2	340 487,30	0,7	-27,1	-67,2	-76,1
Indeminizações	1 498,93	0,0	2 330,07	0,0	120 380,49	0,3	-35,7	-98,1	-98,8
Encargos sobre remunerações	8 868 744,45	18,0	8 978 830,66	18,7	8 513 309,39	17,9	-1,2	5,5	4,2
Seguros de acidentes no trabalho e doenças profissionais	203 260,86	0,4	64 320,77	0,1	60 840,65	0,1	216,0	5,7	234,1
Outros gastos com pessoal	184 744,56	0,4	315 978,66	0,7	230 618,25	0,5	-41,5	37,0	-19,9
Total	49 189 959,55	100,0	47 910 027,64	100,0	47 624 490,62	100,0	2,7	0,6	3,3

Fonte: Balancetes analíticos de 31/12/2016, 31/12/2015 e 31/12/2014.

O aumento registado nos gastos com as remunerações dos órgãos diretivos resultou da atualização do valor das despesas de representação, com efeitos a janeiro de 2012.

O acréscimo das remunerações do pessoal resultou de várias situações, designadamente da extinção da redução remuneratória na Administração Pública¹²⁹, que foi sendo progressivamente eliminada ao longo do ano de 2016, com reversões trimestrais, bem como do aumento de 9,0% (€ 627.353,10) dos gastos com suplementos remuneratórios, sendo este fortemente influenciado pela horas extraordinárias¹³⁰, com um acréscimo de 23,9% (€ 578.637,26).

🚩 Suplementos remuneratórios da carreira médica pelo exercício de cargos de direção ou chefia

Nos termos do disposto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 177/2009, de 4 de agosto e do artigo 17.º-A do Decreto-Lei n.º 176/2009, de 4 de agosto¹³¹, os trabalhadores integrados na carreira médica podem exercer funções de direção, chefia, ou coordenação de departamentos, serviços ou unidades funcionais do Serviço Nacional de Saúde, “(...) desde que sejam titulares das categorias de assistente graduado sénior ou, em casos devidamente fundamentados, de assistente graduado.”.

O n.º 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 177/2009, de 4 de agosto, remete a fixação do suplemento remuneratório correspondente a estes casos para diploma próprio¹³². No entanto, uma vez que tal diploma não foi publicado, tem sido aplicado¹³³ o artigo 44.º e n.º 3 do artigo 45.º, do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de março, para regular a matéria remuneratória, apesar deste diploma ter sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 177/2009, de 4 de agosto.

Aos suplementos remuneratórios em causa é aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, que regulamenta a matéria relativa aos suplementos remuneratórios dos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. O artigo 2.º deste diploma, determina que o exercício de funções de coordenação, quando legalmente previstas e não integradas em categoria ou cargo, constitui fundamento para a atribuição de suplemento remuneratório com carácter

¹²⁹ Aplicação da Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro, que estabeleceu a extinção da redução remuneratória na Administração Pública, prevista na Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro.

¹³⁰ Os grupos profissionais de médicos (+€ 263.432) e de enfermeiros (+€ 266.449) foram os que mais contribuíram para o acréscimo de horas extraordinárias, *cf.* Relatório e Contas de 2016.

¹³¹ Regime da carreira especial médica nas E.P.E. O artigo 17.º-A foi aditado ao Decreto-Lei n.º 176/2009, de 4 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 266-D/2012, de 31 de dezembro.

¹³² Neste âmbito, importa, também, referir a existência de normas orçamentais que estabelecem que os suplementos remuneratórios dos trabalhadores com contrato individual de trabalho afetos a entidades públicas empresariais do SNS não podem ser superiores aos trabalhadores com contrato em funções públicas inseridos em carreiras gerais ou especiais.

¹³³ Neste sentido pronunciou-se a ACSS, através de ofício, de 6 de fevereiro de 2018, dirigido à ULSBA.



transitório, bem como que os suplementos remuneratórios são devidos e pagos em 12 vezes por ano¹³⁴.

Porém, verificou-se que, no triénio 2015 - 2017, a ULSBA abonou o referido suplemento remuneratório 14 vezes por ano¹³⁵.

Os abonos pagos para além do estipulado legalmente configuram um eventual pagamento indevido nos termos do definido no n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC¹³⁶, incorrendo os responsáveis pelo seu pagamento em responsabilidade reintegratória e sancionatória, nos termos do n.º 1 do artigo 59.º e da alínea b), n.º 1, do artigo 65.º, respetivamente, ambos da LOPTC.

Em contraditório, os membros do CA da ULSBA em funções no ano de 2016 que apresentaram resposta conjunta referem que “(...) a descrita circunstância nunca foi sinalizada (...)” pelos “(...) dirigentes e chefias intermédias, a quem compete a verificação da regularidade desses atos e a sinalização de eventual irregularidade (...)”. No mesmo sentido se pronunciou o Diretor Clínico dos cuidados de saúde primários da ULSBA em 2016, que refere que “(...) não existe relativamente à mesma qualquer deliberação do Conselho de Administração de que o signatário fez parte e o erro parece resultar de uma falha por parte dos funcionários administrativos do Serviço de Pessoal da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE responsáveis pelo carregamento do programa RHV.”.

O aduzido não afasta a ilegalidade apontada.

Alertado pelo Gabinete Jurídico e de Contencioso¹³⁷ da ULSBA para tal irregularidade em agosto de 2017, o CA da ULSBA deliberou que o referido suplemento passaria “(...) a ser abonado aos profissionais (...) durante doze (12) meses por ano.”¹³⁸. No entanto, devido ao atraso “(...) na alteração dos códigos do RHV (...)” ainda foi pago o 14.º mês, em novembro de 2017.

Já no decurso da auditoria, em abril de 2018, o CA deliberou que “(...) se passe a abonar os suplementos remuneratórios pelo exercício dos cargos de diretor de departamento, diretor de serviços, coordenador de unidade, chefia de equipa do serviço de urgência e outros cargos de idêntica natureza à razão de 12 (doze) meses por ano (...)” e que “(...) se apure o montante a repor, por profissional, referente aos pagamentos indevidos, **processados e pagos, durante o ano de 2017 (dois mil e dezassete) (...)**”¹³⁹ [destacado nosso].

A recuperação dos montantes indevidamente pagos em 2017, concretizada através de desconto nos abonos de idêntica natureza, teve início em junho de 2018, relativamente ao suplemento remuneratório de junho de 2017 (13.º mês), no total de € 12.656,91, e prosseguiu em novembro de 2018, relativamente ao suplemento remuneratório do 14.º mês. Assim, no que respeita aos pagamentos indevidos de 2017, no montante total de € 26.765,76, não há lugar à indicição de infração financeira para os responsáveis pelos pagamentos.

¹³⁴ Cfr. N.º 4, do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro. Neste âmbito, importa, também, referir a existência de normas orçamentais (Leis do Orçamento de 2016 e de 2017) que estabelecem que os suplementos remuneratórios dos trabalhadores com contrato individual de trabalho afetos a entidades públicas empresariais do SNS não podem ser superiores aos dos trabalhadores com contrato em funções públicas inseridos em carreiras gerais ou especiais.

¹³⁵ Número de médicos que receberam suplementos remuneratórios para além das 12 vezes:

Ano	Supl. Subsídio de férias	Supl. Subsídio de Natal
2015	38	50
2016	47	49
2017	44	57

¹³⁶ Nos termos do n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC “(...) consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.”.

¹³⁷ O CA foi alertado para a irregularidade, em julho de 2017, pelo Gabinete Jurídico e de Contencioso.

¹³⁸ Cfr. Ata n.º 41 do CA, de 2 de agosto de 2017.

¹³⁹ Cfr. Ata n.º 19, do CA, de 26 de abril de 2018.

No entanto, considerando que os membros responsáveis do CA da ULSBA não determinaram a reposição dos montantes ilegalmente pagos em 2015 e 2016, no total de € 48.242,98, estão preenchidos os requisitos para aplicabilidade do disposto na alínea m), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, relativos à responsabilidade financeira sancionatória. Com efeito, a falta de acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos 2 meses dos referidos suplementos pagos a mais em cada um dos anos anteriores, é suscetível de gerar responsabilidade financeira punível com multa, nos termos do disposto da alínea m), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

Em contraditório, os membros do CA da ULSBA em exercício referem que *“Quando se ponderou a decisão de passar a abonar os suplementos 12 meses por ano, ao Conselho de Administração foram chegando ecos de descontentamento, no uso do argumento de que outros diretores de serviços e departamentos clínicos em inúmeras instituições eram pagos à razão de 14 (catorze) meses por ano.”*. [destacado nosso].

Considerando o teor das alegações apresentadas, o Tribunal recomenda à Ministra da Saúde assegurar que as unidades hospitalares do Serviço Nacional de Saúde adotam procedimentos homogêneos consentâneos com o legalmente estabelecido no que respeita ao pagamento de suplementos remuneratórios a médicos que exercem funções de direção, chefia ou coordenação. Referem, ainda, os responsáveis da ULSBA que, considerando *“(...) a informação disponibilizada pelo Diretor do Serviço de Recursos Humanos da ULSBA, de que este procedimento ocorre «(...) desde há muitos anos sem que ninguém tivesse suscitado a sua legalidade e muito menos promovido a sua alteração (...)» o Conselho de Administração entendeu que deveria determinar apenas a reposição referente ao ano em que foi tomada e não antes, em face do exposto e da falta de uniformidade na aplicação da Lei.”*. Finalmente, referem que irão determinar *“(...) a prática de ato administrativo tendente à reposição dos montantes indevidamente pagos nos anos de 2015 e 2016 (...)”*, requerendo ao Tribunal *“(...) dispensar a aplicação de multa, nos termos e para os efeitos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC (...)”*.

Ora, tendo sido informados, por parecer jurídico fundamentado, da ilegalidade dos pagamentos em questão, os membros do CA da ULSBA em exercício deveriam, enquanto responsáveis pela gestão de valores públicos, ter atuado de acordo com os princípios da boa administração¹⁴⁰, designadamente assegurando a reposição da totalidade das verbas pagas para além do estipulado na lei. O desinteresse demonstrado face ao prejuízo para o Erário Público, subjacente à conduta dos responsáveis, impede a relevação da responsabilidade financeira emergente.

Ainda no que concerne aos gastos com pessoal, destacam-se as seguintes situações detetadas:

Contratação a termo resolutivo incerto de pessoal médico

Em 15 de dezembro de 2015, o CA da ULSBA deliberou solicitar à Tutela autorização para contratação de dois médicos¹⁴¹, em regime de contrato de trabalho a termo resolutivo incerto¹⁴², com uma carga horária de 40 horas semanais e remuneração mensal ilíquida de € 2.746,24 em cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 58.º da Lei do Orçamento do Estado para 2015 e do estabelecido no Despacho n.º 342-C/2015, de 13 de janeiro¹⁴³,

¹⁴⁰ Vide Antunes Varela, Das Obrigações em Geral, 6.ª edição de 1989, p. 543.

¹⁴¹ Cf. Ata n.º 58, Ponto 2.1.3.1, contendo a deliberação do CA da ULSBA, de 26 de novembro de 2015.

¹⁴² Para o Centro de Saúde de Ferreira do Alentejo, por aposentação de 2 médicos e pela necessidade de assegurar a atribuição de médico de família aos utentes inscritos na mesma unidade.

¹⁴³ O Despacho n.º 342-C/2015, de 13 de janeiro, do Secretario de Estado da Saúde, visando um controlo de novas admissões e a redução de encargos com os recursos humanos no setor empresarial do Estado na área da Saúde, estabeleceu as condições para a permissão da celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo, a título excepcional, nas situações de ausência temporária de trabalhadores, bem como a celebração de contratos de trabalho de profissionais médicos e enfermeiros para os Serviços de Urgência. O recrutamento, para além de não poder determinar o aumento de despesa com recursos humanos em relação ao ano civil anterior, deve ter como fundamento a necessidade de assegurar a continuidade da prestação de cuidados de saúde, ficando os respetivos contratos de trabalho sujeitos a ratificação pelo membro do Governo responsável pela área da saúde.

Note-se que o Orçamento do Estado para 2015¹⁴⁴ estabeleceu o carácter excecional e o dever de fundamentação do recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo, bem como a necessidade de autorização pelo membro do Governo da Tutela, sob pena de nulidade das contratações no caso de incumprimento¹⁴⁵.

Em 1 de janeiro de 2016 foram celebrados contratos de trabalho a termo resolutivo incerto com dois médicos, com início em 1 de janeiro de 2016, para exercício de funções correspondentes à categoria profissional de Assistente de Medicina Geral e Familiar, com uma carga horária de 40 horas de trabalho semanais e valor remuneratório mensal ílquido de € 2.746,24, correspondente à 1ª posição remuneratória da categoria de Assistente.

Não obstante o pedido de ratificação dos referidos contratos ter sido indeferido, por Despacho do Secretário de Estado da Saúde, de 17 de junho de 2016, a execução dos contratos manteve-se, tendo o CA da ULSBA solicitado a reapreciação do pedido em 8 de julho de 2016, o qual originou o Despacho do Secretário de Estado da Saúde, de 26 de setembro de 2016, que veio autorizar a contratação dos 2 médicos, mas com a remuneração mensal ílquida de € 1.853,18.

Em suma, a celebração dos 2 mencionados contratos de trabalho a termo resolutivo incerto com remuneração mensal ílquida de € 2.746,24 não foi devidamente autorizada, visto que o Secretário de Estado da Saúde apenas autorizou a contratação com o valor remuneratório mensal correspondente a € 1.853,18.

Assim, as contratações em questão não obedeceram ao disposto nos artigos 58.º e 149.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2015, que determinaram a necessidade de autorização do membro do Governo da Tutela para celebração de contratos de trabalho de profissionais de saúde pelas unidades locais de saúde integradas no setor empresarial do Estado, o que pode consubstanciar uma eventual infração financeira e correspondente responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea l), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

Em contraditório, o Diretor Clínico dos cuidados de saúde primários da ULSBA em 2016 refere que *“(...) assume (...) a sua responsabilidade relativamente à (...)”* contratação em causa, *“(...) uma vez que foi sua a proposta de pagamento a dois médicos recrutados através de Contratos de Trabalho a Termo Resolutivo Incerto do valor mensal ílquido de € 2.746,24 (dois mil setecentos e quarenta e seis euros e vinte e quatro cêntimos). Mas recusa que à mesma seja associada uma intenção de desrespeito pela Tutela ou de querer deliberadamente prejudicar a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE (...)”*.

Refere, ainda, que *“Quando reuniu com os médicos contratados para lhes dar conhecimento da decisão da Tutela e, atenta a mesma, da necessidade de reduzir os seus vencimentos, esta hipótese foi, como era esperado, liminarmente recusada pelos mesmos. Rescindindo os contratos de trabalho a termo resolutivo incerto com estes médicos, a alternativa possível seria abrir um procedimento concursal para a compra de horas médicas a empresas de prestação de serviços médicos, solução que o signatário sempre tentou evitar (...) por considerar ser a que menos garantia dava no que respeitava à qualidade dos profissionais e, simultaneamente, pelos custos que a mesma acarretava (...). Tudo isto ponderado levou a que o signatário propusesse ao Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE que se mantivessem os contratos de trabalho a termo resolutivo incerto com os mesmos vencimentos inicialmente propostos (€ 2.746,24), tendo desde logo começado a procurar uma solução alternativa (...)”*.

¹⁴⁴ Cfr. artigo n.º 58.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2015.

¹⁴⁵ Cfr. n.º 5 do artigo 58.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2015.



Os restantes membros do CA da ULSBA em 2016 alegam que a sua decisão visou proteger “(...) o interesse público, das populações residentes nas regiões recônditas do Baixo Alentejo (...)” face à determinação “(...) do membro do Governo que, indiferente aos argumentos aduzidos, manteve a incompreensível decisão, pese embora a LOE contemplasse uma exceção que permitia autorizar as contratações propostas.”.

As alegações acima referidas não podem, contudo, ser consideradas, atendendo à responsabilidade e ao dever dos membros do CA de cumprir a Lei do Orçamento do Estado e de acatar as decisões da competência do membro do Governo responsável pela área da saúde, pelo que se mantém o juízo de censura relativamente à conduta dos membros do CA da ULSBA.

Utilização pessoal de viaturas de serviço

Em 16 de abril de 2015, o CA da ULSBA¹⁴⁶ deliberou a atribuição de viaturas para uso pessoal de 3 dos seus membros, que declararam pretender utilizar a viatura que lhes foi atribuída para esse fim. Foi ainda deliberado que, pelo “(...) uso pessoal da viatura (...)”, cada membro do CA “(...) pagará € 50,00 (cinquenta euros), a descontar mensalmente no vencimento.”¹⁴⁷. De igual forma, em 23 de maio de 2017, o CA da ULSBA deliberou a atribuição de viaturas para uso pessoal de 4 dos seus membros, que declararam pretender utilizar a viatura que lhes foi atribuída para esse fim¹⁴⁸.

No que concerne à utilização de viaturas para uso pessoal, o Tribunal de Contas tem-se pronunciado¹⁴⁹ no sentido de que, à luz do enunciado no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto¹⁵⁰, que definiu o regime jurídico geral da afetação e utilização dos veículos do Estado, a atribuição aos gestores públicos de veículos para uso pessoal carece de norma habilitante que estabeleça essa possibilidade, razão pela qual, considerando o disposto no n.º 5 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 71/2007¹⁵¹, de 27 de março, que definiu o Estatuto do Gestor Público, está vedada a utilização pessoal das viaturas afetas aos gestores públicos.

A utilização pessoal das viaturas de serviço por membros do CA da ULSBA, nos anos de 2015 a 2017, para além de terem representado um custo acrescido e ilegal para a entidade¹⁵² (em combustível, manutenção e desgaste dos veículos), por não se tratar de uma despesa decorrente da prossecução das suas atribuições, constitui a atribuição de um benefício, em espécie, suplementar ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração, que está proibida nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro.

Por conseguinte, as deliberações que procederam a essas atribuições são suscetíveis de consubstanciar uma eventual infração financeira, passível de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

Em contraditório, o Diretor Clínico dos cuidados de saúde primários da ULSBA em 2016 refere que “(...) optou pela utilização da viatura para uso de serviço e pessoal nas condições que lhe foram

¹⁴⁶ Cfr. Ata 16, de 16 de abril de 2015, do CA da ULSBA.

¹⁴⁷ Mensalmente, foi considerado um montante de rendimento em espécie, por utilização da viatura, com a correspondente retenção na fonte.

¹⁴⁸ Cfr. Ata 31, de 23 de maio de 2017, do CA da ULSBA.

¹⁴⁹ Vd. Relatório de Auditoria n.º 30/2013-2.ª secção, Relatório de Verificação Externa de Contas n.º 5/2016-2.ª Secção e Sentença n.º 3/2018-3.ª secção, de 31 de janeiro.

¹⁵⁰ Alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, e pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. O n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, que definiu o regime jurídico do parque de veículos do Estado, relativamente à classificação de veículo, dispõe que “(...) os veículos de uso pessoal atribuídos nos termos da lei integram o parque de veículos do Estado e estão sujeitos ao regime previsto no presente Decreto-Lei”.

¹⁵¹ O n.º 5 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, que definiu o Estatuto do Gestor Público, relativamente à utilização das viaturas de serviço afetas aos gestores públicos, dispõe o seguinte: “o disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas”.

¹⁵² Por falta de controlo interno da ULSBA não foi possível quantificar os custos com a utilização pessoal das viaturas. Nota-se, porém, a arbitrariedade e falta de sustentação no cálculo do montante fixado (€ 50,00) pelo CA da ULSBA como contrapartida da utilização pessoal das viaturas da ULSBA.



propostas (...) crente de que não estaria a cometer qualquer ilegalidade (...). Refere, ainda, que *“(...) fez da viatura um uso que não poderá ser considerado de forma alguma como desregrado ou abusivo (...)”* e que a disponibilizou *“(...) por diversas vezes para utilização por outros profissionais da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE para deslocações em serviço.”*.

Nas alegações apresentadas, os restantes membros do CA da ULSBA em 2016 consideram que a utilização pessoal das viaturas tem *“(...) adequado enquadramento legal (...)”* e que as *“(...) diversas interpretações da norma constante do artigo 33.º do EGP terão determinado nos gestores, a convicção de estarem a exercer uma faculdade que a Lei lhes conferia (...)”*, considerando *“(...) não se verificar infração alguma relativamente à matéria, na justa medida em que usaram de procedimento adequado a tornar clara a utilização parcimoniosa que se impõe aos bens públicos e na estrita medida da necessidade do exercício do cargo (...)”*.

O atual CA da ULSBA alega no mesmo sentido, designadamente que, *“(...) à semelhança do que acontece noutras Instituições (...)”*, estavam convictos *“(...) de se encontrar em cumprimento da Lei (...) permitindo a utilização do veículo de serviço, estritamente nos dias de trabalho e por causa dele (...)”*, que *“(...) os membros do CA faziam um uso pessoal estritamente necessário ao exercício do cargo nos quais foram investidos (...)”*, e que, por isso, *“(...) outorgaram um acordo relativo ao uso pessoal de viatura automóvel, nos termos do artigo 46º -A do Código Contributivo, mediante o qual só poderiam utilizar a viatura, para fins pessoais durante os dias úteis e, nos fins-de-semana apenas por razões de serviço e em cumprimento de imperativo legal ou necessidade de representação da Instituição.”*

O atual CA da ULSBA informou ainda que, na sequência da auditoria, *“(...) os membros do CA que utilizavam viatura, procederam à denúncia do acordo e conseqüente entrega do veículo que lhes estava afeto, nos termos do Estatuto do Gestor Público.”*, para concluir que *“(...) através da deliberação do Conselho de Administração de 7 de novembro de 2018, conforme extrato de ata n.º 56 (...), está sanada a situação da utilização “pessoal” das viaturas.”*

Sobre as alegações proferidas no exercício do contraditório, pessoal e institucional, cabe, também, destacar que, tal com tem sido entendimento uniforme da jurisprudência do Tribunal de Contas, quem é investido do exercício de funções públicas não pode invocar o desconhecimento da lei¹⁵³, existindo o dever de especial diligência e cuidado objetivo no sentido da observância da legalidade, designadamente nas decisões que envolvem encargos financeiros e patrimoniais para as entidades públicas.

Para além disso, a Circular Informativa n.º 3/2016, de 29 de fevereiro de 2016, da Secretária-Geral do Ministério da Saúde, relativa à utilização de viaturas a título pessoal por parte de membros do Conselho de Administração das instituições do SNS com a natureza de entidade pública empresarial, que os membros do CA da ULSBA em 2016 que apresentaram resposta conjunta revelam, em contraditório, ter tido conhecimento, indica expressamente que *“(...) as viaturas afetas aos gestores públicos não deverão ser utilizadas para uso pessoal, mas apenas para deslocações motivadas pelo serviço, onde não se incluem as deslocações normais diárias entre a residência e a unidade hospitalar, os dias de descanso semanal ou os dias de férias.”*

Apesar da circular informativa ter sido considerada posteriormente sem efeito, por alegadamente terem surgido dúvidas quanto à sua interpretação, o seu conteúdo certifica que os membros do CA da ULSBA tinham conhecimento da possibilidade da falta de enquadramento legal da atribuição das viaturas para uso pessoal aos seus membros. Por isso, a argumentação expendida não é atendível,

¹⁵³ Sobre o assunto vide Acórdão do Tribunal de Contas n.º 03/07, de 27 de junho, em que se menciona que *“A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infrações, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão dos recursos públicos sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura.”*



concluindo-se que a conduta em causa é censurável a título de negligência¹⁵⁴, por violação dos deveres de diligência e cuidado.

Sem prejuízo, regista-se positivamente a iniciativa do atual CA da ULSBA no “(...) cancelamento dos Acordos de Uso Pessoal de Viatura Automóvel (...)”.

Utilização de viatura pessoal em serviço

Em abril de 2015, em reunião do CA¹⁵⁵, que versou sobre a atribuição e utilização de viaturas, foi deliberado, relativamente à Diretora Clínica dos cuidados de saúde hospitalares, que “(...) sempre que se deslocar em serviço, ser-lhe-á atribuída uma viatura da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE (...)”.

Porém, a referida Diretora Clínica utilizou, de forma recorrente, a viatura própria para efetuar as referidas deslocações, sem se assegurar da impossibilidade de utilização de viatura de serviço, bem como sem demonstrar, com adequada evidência documental, a conveniência e interesse do serviço nessa utilização.

Pela utilização da sua viatura pessoal foram pagos à referida Diretora Clínica € 11.318,40, em 2015, € 9.707,04, em 2016 e € 1.771,91, em 2017 (janeiro e fevereiro), totalizando € 21.504,96.

Ora, o uso de automóvel próprio nas deslocações em serviço tem carácter excecional, conforme estabelecido no Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, que aprovou as normas relativas ao abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público. De facto, nos termos do referido diploma, a autorização individual para uso de automóvel próprio só é admitida quando não é possível a utilização de viatura de serviço e o atraso no transporte implique grave inconveniente para o serviço, prevalecendo sempre a solução mais rentável de acordo com o interesse do serviço, sendo que, no caso em apreço, não existe evidência do preenchimento de qualquer dos pressupostos.

O dispêndio de dinheiros públicos implica sempre a fundamentação e documentação que permita integrar a despesa na prossecução de um fim de interesse público, o que manifestamente não ocorreu na situação em apreço.

A despesa assim realizada é ilegal, podendo consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

Em contraditório, o Diretor Clínico dos cuidados de saúde primários da ULSBA em 2016 refere que “(...) não se recorda de os boletins itinerários da Diretora Clínica dos Cuidados de Saúde Hospitalares terem alguma vez sido alvo de apreciação pelo Conselho de Administração (...) desconhecendo quem autorizou o pagamento das despesas referentes aos mesmos.”¹⁵⁶. Refere, ainda, que “(...) o que sabe quanto a este assunto (...) foi o que foi deliberado da reunião do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE de 16 de abril de 2015 (...) e que foi que sempre que a

¹⁵⁴ “Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade dessa realização do facto (negligência inconsciente).” Cfr. Acórdão do STJ, de 5 de julho de 1989.

¹⁵⁵ Cfr. Ata n.º 16, de 16 de abril de 2015, do CA.

¹⁵⁶ Apesar da competência na área dos recursos humanos ter sido objeto de delegação num dos vogais executivos do CA da ULSBA (ata n.º 7, do CA, de 18 de fevereiro de 2015, em que se delega a competência na área dos Recursos Humanos e Centro de Formação Multiprofissional no Vogal Executivo José Rodrigues) e de que a delegação de competências cria, no delegado, uma qualificação para o exercício, em nome próprio, de uma competência alheia, não se poderá desconsiderar o facto de a informação relativa aos abonos auferidos pelos membros do CA da ULSBA estar disponível e facilmente acessível, designadamente através dos documentos de prestação de contas. Cfr. Relatório e Contas 2015 da ULSBA, E.P.E., página 225, quadro 12.20: Gastos anuais associados a deslocações em serviço dos membros do CA, em que se constata que a vogal executiva Emília Jesus Antunes Ferreira Duro apresenta gastos anuais associados a deslocações em serviço superiores, em mais do dobro, à soma total dos gastos dos demais vogais executivos, bem como o Relatório e Contas 2016 da mesma entidade, página 190, Quadro 11.18: Gastos anuais associados a deslocações em serviço dos membros do CA.

Senhora Diretora Clínica dos Cuidados de Saúde Hospitalares tivesse que se deslocar em serviço lhe seria atribuída uma viatura da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE (...) porque a mesma não pretendeu que lhe fosse atribuída uma viatura de serviço.”

Os restantes membros do CA da ULSBA em 2016 referem que *“(...) a impossibilidade de utilização das viaturas afetas ao serviço encontra-se certamente bem evidenciada, desde logo pelo registo de utilização de viaturas dos serviços gerais, sob a gestão do serviço de transportes da ULSBA, como também pela circunstância (...) de as viaturas afetas ao uso pelo Conselho de Administração, serem quatro e os gestores serem cinco”. Por outro lado, encontrando-se três delas afetas à utilização pessoal pelos gestores e a quarta, destinada ao uso da Presidente do CA, em deslocações em serviço, fácil é de ver que, dificilmente se encontrariam disponíveis para a deslocação da Diretora Clínica (...)”*.

Ora, foi o próprio CA da ULSBA que deliberou a atribuição de viaturas de serviço para uso pessoal de alguns dos seus membros, limitando assim as possibilidades de utilização das mesmas para fins de serviço, o que não se coaduna com a alegação de carência de viaturas para uso em serviço.

Assim, ponderada a factualidade descrita, o Tribunal decide não relevar a responsabilidade pelo ilícito financeiro.

12. Demonstração numérica

O resultado das operações que integram o débito e o crédito da gerência de 2016 é o evidenciado na demonstração numérica seguinte:

Quadro 32 – Demonstração numérica

Unidade: euro

DÉBITO		
Saldo da gerência anterior	370 153,18	
Receita	<u>195 238 939,22</u>	195 609 092,40
CRÉDITO		
Despesa	195 244 834,87	
Saldo para a gerência seguinte	<u>364 257,53</u>	195 609 092,40

Fonte: Informação remetida no âmbito da prestação de contas.

13. Juízo sobre a conta

Em resultado do exame efetuado às demonstrações financeiras da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., relativas ao período findo em 31 de dezembro de 2016, e considerando que:

- o sistema de controlo interno é deficiente, apresentando riscos elevados para a consistência e integralidade do relato financeiro;
- não foram reconhecidos nos *Devedores por acréscimos de rendimentos* € 30,1 milhões, respeitantes a estimativas de incentivos institucionais, relativos aos contratos programa de 2011 a 2016, com exceção de 2014, ao invés foram reconhecidos esses rendimentos por contrapartida de *Clients* e cobrados por contrapartida dos *Adiantamentos* realizados pela ACSS;
- foram indevidamente registados € 7,1 milhões na conta 5931- *Subsídios para investimentos* relativos a subsídios recebidos pela construção de edifícios e aquisição de equipamentos, relativamente aos quais não houve qualquer imputação a rendimentos do período desde 2002;
- foram indevidamente reconhecidos como *Prestações de Serviços* € 1,5 milhões que deveriam ter sido reconhecidos como *Subsídio à exploração*, dado destinarem-se a compensar gastos

- do período e € 12,8 milhões que deveriam ter sido reconhecido no *Capital próprio*, para reforço da tesouraria, com vista à regularização de dívidas de períodos anteriores;
- e) foram indevidamente reconhecidos € 1,2 milhões em *Devedores por atribuição de subsídios e transferências*, por contrapartida do *Capital próprio*, por não existir segurança razoável de que a entidade iria cumprir todas as condições a eles associadas e que seriam recebidos, bem como € 0,2 milhões por não ter sido reconhecido o recebimento de um subsídio que ocorreu ainda em 2016;
 - f) não foram reconhecidas taxas moderadoras não cobradas no total de € 0,9 milhões;
 - g) não foi possível obter evidência que permita avaliar a integridade e valorização de Terrenos e Edifícios e outras construções reconhecidos, bem como o montante das respetivas depreciações;
 - h) foram identificados *Ativos fixos tangíveis* não inventariados nem reconhecidos contabilisticamente, outros não valorizados e outros ainda sem taxa de depreciação associada;
 - i) não foi realizada a revisão da estimativa da vida útil dos ativos;
 - j) existiu incumprimento das normas contabilísticas e de relato financeiro identificadas;
 - k) foram detetadas as ilegalidades e irregularidades indicadas no Relatório;

formula-se um juízo, desfavorável, sobre as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2016, com o sentido que é atribuído a esta expressão, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

Em sede de contraditório, a Ministra da Saúde assinala que “(...) *as falhas identificadas devem ser corrigidas, considerando-se que na transição para o SNC-AP a entidade deverá apoiar-se no fiscal único que se encontra nomeado para o mandato 2016-2018, pelo despacho n.º 1517/16 – SEATF, de 29.12.2016, bem como nos diversos documentos de apoio e orientações emanadas pela UniLEO e Comissão de Normalização Contabilística.*”.

IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos do artigo 29.º, n.º 5, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹⁵⁷.

V. EMOLUMENTOS

De acordo com o disposto nos 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 maio¹⁵⁸, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pela Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. .

¹⁵⁷ Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

¹⁵⁸ 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.

VI. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª 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, aos seguintes responsáveis:
 - Ministro das Finanças;
 - Ministra da Saúde;
 - Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.;
 - Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.;
 - Aos responsáveis individuais identificados no Anexo I.
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 na *Internet*.
4. Expressar aos responsáveis, dirigentes e funcionários da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., 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.
6. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, 55.º n.º 2, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Tribunal de Contas, em 10 de janeiro de 2019

O Juiz Conselheiro Relator

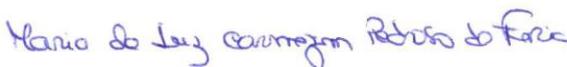


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Fui presente,



A Procuradora-Geral Adjunta



Anexo I – Mapas das infrações financeiras

Ponto do Relatório	11.2.2.2 – Fornecimentos e serviços externos
Factos suscetíveis de integrar infrações financeiras	Execução financeira de 2 contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, sem o devido visto.
Normas legais violadas	N.º 1 do artigo 45.º e alínea b), n.º 1, do artigo 46.º da LOPTC.
Tipo de responsabilidade financeira	Norma sancionatória – alínea h), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC. Valor mínimo da multa aplicável: € 2.550,00 (25 UC *€ 102,00).
Eventuais responsáveis - identificação nominal -	Membros do Conselho de Administração da ULSBA em 2015/2016 Margarida Fernanda Coelho Murta Rebelo da Silveira José Gaspar Monteiro Rodrigues Emília de Jesus Antunes Ferreira Duro Jorge Ângelo Ramos dos Santos João Francisco Torrado Guerreiro Membros do Conselho de Administração da ULSBA em 2017 Maria da Conceição Lopes Baptista Margalha José Manuel Lourenço Mestre António Armando Sousa Duarte José Aníbal Fernandes Soares Joaquim Manuel Castanho Brissos
Elementos de prova constantes do processo de auditoria	<ol style="list-style-type: none">1. Proposta de abertura de procedimento (n.º 83, de 26 de junho de 2015) – Aluguer operacional de viaturas ligeiras – Renting);2. Extrato da Ata n.º 32, de 2 de julho de 2015 – deliberação do Conselho de Administração a autorizar a abertura do procedimento concursal;3. Mapa de Adjudicação, de 2 de outubro de 2015 (O Conselho de Administração deliberou aprovar o relatório final elaborado pelo júri e adjudicar conforme o proposto);4. Ata n.º 49, de 8 de outubro de 2015 – deliberação do Conselho de Administração a aprovar o relatório final elaborado pelo júri e adjudicar conforme o proposto pela Administradora do Serviço de Aproveitamento e Logística, e bem como a realização da respetiva despesa plurianual;5. Contrato de aluguer operacional de viaturas (renting) celebrado entre a ULSBA e SGALD Automotive, S.A.;6. Contrato de aluguer operacional de viaturas (renting) celebrado entre a ULSBA e a LeasePlan Portugal – Comércio e Aluguer de Automóveis e Equipamentos, Lda.;7. Notas de encomenda SGALD Automotive, S.A. e da LeasePlan Portugal – Comércio e Aluguer de Automóveis e Equipamentos, Lda.;8. Faturas da SGALD Automotive, S.A. e da LeasePlan Portugal – Comércio e Aluguer de Automóveis e Equipamentos, Lda., relativas aos anos de 2016 e 2017;9. Contas correstes da SGALD Automotive, S.A. e da LeasePlan Portugal – Comércio e Aluguer de Automóveis e Equipamentos, Lda. (2016 e 2017);10. Ata n.º 9, de 8 de fevereiro de 2017 - deliberação do Conselho de Administração a autorizar a despesa para a renovação do contrato de aquisição.



Ponto do Relatório	11.2.2.3 – Gastos com o pessoal
Factos suscetíveis de integrar infrações financeiras	Abono de suplementos remuneratórios aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação para além das 12 vezes por ano, nos anos de 2015 e 2016.
Normas legais violadas	N.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro.
Tipo de responsabilidade financeira	Norma reintegratória – n.º 1 do artigo 59.º da LOPTC. Montante a reintegrar - € 48 242,98. Norma sancionatória - alínea b), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC. Valor mínimo da multa aplicável: € 2.550,00 (25 UC *€ 102,00).
Eventuais responsáveis - identificação nominal -	Membros do Conselho de Administração da ULSBA, E.P.E. 2015/2016 Margarida Fernanda Coelho Murta Rebelo da Silveira José Gaspar Monteiro Rodrigues Emília de Jesus Antunes Ferreira Duro Jorge Ângelo Ramos dos Santos João Francisco Torrado Guerreiro
Elementos de prova constantes do processo de auditoria	<ol style="list-style-type: none">1. <i>Autorizações de pagamentos de remunerações relativas a gastos com pessoal dos anos de 2015 e de 2016;</i>2. <i>Recibos de vencimentos relativos aos anos de 2015 e 2016 dos médicos que exercem cargos de direção ou coordenação;</i>3. <i>Parecer do Gabinete Jurídico sobre suplementos remuneratórios, de 17 de julho de 2017;</i>4. <i>Esclarecimento da ACSS, I.P., relativo aos suplementos remuneratórios, de 4 de fevereiro de 2018;</i>5. <i>Deliberações do Conselho de Administração da ULSBA, E.P.E., para regularização dos pagamentos indevidos do ano de 2017, de 2 de agosto de 2017 (Ata n.º 41) e de 26 de abril de 2018 (Ata n.º 19);</i>6. <i>Resumo de abonos por grupo profissional e trabalhador, de 25 de julho de 2018, onde consta informação relativa aos montantes repostos correspondentes ao 13.º mês (junho de 2017);</i>7. <i>Ficheiro com apuramento do valor a repor dos suplementos de coordenação, chefia e responsáveis de equipa (Férias e Natal) atribuído aos médicos, nos anos de 2015 e 2016.</i>



Ponto do Relatório	11.2.2.3 – Gastos com o pessoal
Factos suscetíveis de integrar infrações financeiras	Não acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores.
Normas legais violadas	N.º 2 do artigo 266.º da CRP e artigo 3.º do CPA.
Tipo de responsabilidade financeira	Norma sancionatória - alínea m), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC. Valor mínimo da multa aplicável: € 2.550,00 (25 UC *€ 102,00).
Eventuais responsáveis - identificação nominal -	Membros do Conselho de Administração da ULSBA, E.P.E. 2017 Maria da Conceição Lopes Baptista Margalha José Manuel Lourenço Mestre António Armando Sousa Duarte José Aníbal Fernandes Soares Joaquim Manuel Castanho Brissos
Elementos de prova constantes do processo de auditoria	<ol style="list-style-type: none">1. <i>Autorizações de pagamentos de remunerações relativas a gastos com pessoal dos anos de 2015 e de 2016;</i>2. <i>Recibos de vencimentos relativos aos anos de 2015 e 2016 dos médicos que exercem cargos de direção ou coordenação;</i>3. <i>Parecer do Gabinete Jurídico sobre suplementos remuneratórios, de 17 de julho de 2017;</i>4. <i>Esclarecimento da ACSS, I.P., relativo aos suplementos remuneratórios, de 4 de fevereiro de 2018;</i>5. <i>Deliberações do Conselho de Administração da ULSBA, E.P.E., para regularização dos pagamentos indevidos do ano de 2017, de 2 de agosto de 2017 (Ata n.º 41) e de 26 de abril de 2018 (Ata n.º 19);</i>6. <i>Resumo de abonos por grupo profissional e trabalhador, de 25 de julho de 2018, onde consta informação relativa aos montantes repostos correspondentes ao 13º mês (junho de 2017).</i>



Ponto do Relatório	11.2.2.3 – Gastos com o pessoal
Factos suscetíveis de integrar infrações financeiras	Contratação de dois médicos, através de contratos de trabalho a termo resolutivo incerto, com posição remuneratória (€ 2.746,24) distinta do autorizado pela Tutela (€ 1.853,96), durante o ano de 2016.
Normas legais violadas	Artigo 58.º e 149.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.
Tipo de responsabilidade financeira	Norma sancionatória - alínea l), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC. Valor mínimo da multa aplicável: € 2.550,00 (25 UC *€ 102,00).
Eventuais responsáveis - identificação nominal -	Membros do Conselho de Administração da ULSBA, E.P.E. 2016 Margarida Fernanda Coelho Murta Rebelo da Silveira José Gaspar Monteiro Rodrigues Emília de Jesus Antunes Ferreira Duro Jorge Ângelo Ramos dos Santos João Francisco Torrado Guerreiro
Elementos de prova constantes do processo de auditoria	<ol style="list-style-type: none">1. <i>Deliberação de autorização do Conselho de Administração da ULSBA, E.P.E., de 26 de novembro de 2015, (Ata n.º 58) para a contratação de dois médicos;</i>2. <i>Formulário preenchido pela entidade contratante, em 3 de dezembro de 2015, de onde consta entre outros, a fundamentação da contratação dos dois médicos;</i>3. <i>Declaração de cabimento de verba, de 11 de dezembro de 2015;</i>4. <i>Contratos de Trabalho a Termo Resolutivo Incerto, celebrados, em 1 de janeiro de 2016, com os dois médicos;</i>5. <i>Despacho do Membro do Governo, de 17 de junho de 2016, a indeferir o pedido de ratificação de celebração de 2 Contratos de Trabalho a Termo Resolutivo Incerto com dois médicos;</i>6. <i>Parecer de 23 de junho de 2016 do Diretor do Serviço de Recursos Humanos da ULSBA;</i>7. <i>Cópia da Ata n.º 30, de 29 de junho de 2016, do Conselho de Administração em que tomou conhecimento do indeferimento do pedido de contratação e deliberou solicitar a reapreciação do pedido do Secretário de Estado da Saúde;</i>8. <i>Ofício 3722, de 8 de julho de 2016, da ULSBA, E.P.E., remetido ao Secretário de Estado da Saúde, a solicitar a reapreciação do pedido de ratificação de celebração dos dois contratos celebrados com os dois médicos;</i>9. <i>Estudo de Impacto da não contratação dos médicos de nacionalidade cubana na prestação de cuidados de saúde primários na ULSBA, E.P.E., de março de 2016;</i>10. <i>Justificativo para o pagamento como especialista aos médicos cubanos;</i>11. <i>Informação n.º 4170, de 2 de agosto de 2016, da Administração Central de Saúde, I.P., com nova análise dos processos de contratação;</i>12. <i>Despacho do Membro do Governo, de 16 de setembro de 2016, que autoriza a contratação de dois médicos com a atribuição de € 1.853,18;</i>13. <i>Recibos de vencimento dos dois médicos relativos aos anos de 2015 e de 2016.</i>



Ponto do Relatório	11.2.2.3 – Gastos com o pessoal
Factos suscetíveis de integrar infrações financeiras	Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2015 e 2016.
Normas legais violadas	<ul style="list-style-type: none">• N.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro;• Artigo 33.º do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro);• N.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto;• Artigo 3.º do CPA;• Alínea a), n.º 1, e n.º 2, do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho;• Alínea a), n.º 6, do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.
Tipo de responsabilidade financeira	Norma sancionatória – alínea b), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC. Valor mínimo da multa aplicável: € 2.550,00 (25 UC *€ 102,00).
Eventuais responsáveis - identificação nominal -	Membros do Conselho de Administração da ULSBA, E.P.E. 2015/2016 Margarida Fernanda Coelho Murta Rebelo da Silveira José Gaspar Monteiro Rodrigues Emília de Jesus Antunes Ferreira Duro Jorge Ângelo Ramos dos Santos João Francisco Torrado Guerreiro
Elementos de prova constantes do processo de auditoria	<ol style="list-style-type: none">1. <i>Ata n.º 16, de 16 de abril de 2015, do Conselho de Administração da ULSBA, E.P.E.;</i>2. <i>Relatório e Contas de 2015;</i>3. <i>Recibos de vencimento dos membros do Conselho de Administração de 2015 e 2016.</i>



Ponto do Relatório	11.2.2.3 – Gastos com o pessoal
Factos suscetíveis de integrar infrações financeiras	Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017.
Normas legais violadas	<ul style="list-style-type: none">• N.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro;• Artigo 33.º do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro);• N.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto;• Artigo 3.º do CPA;• Alínea a), n.º 1 e n.º 2, do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho;• Alínea a), n.º 6, do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.
Tipo de responsabilidade financeira	Norma sancionatória - alínea b), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC. Valor mínimo da multa aplicável: € 2.550,00 (25 UC *€ 102,00).
Eventuais responsáveis - identificação nominal -	Membros do Conselho de Administração da ULSBA, E.P.E. 2017 Maria da Conceição Lopes Baptista Margalha José Manuel Lourenço Mestre António Armando Sousa Duarte José Aníbal Fernandes Soares Joaquim Manuel Castanho Brissos
Elementos de prova constantes do processo de auditoria	<ol style="list-style-type: none">1. <i>Ata n.º 31, de 23 de maio de 2017, do Conselho de Administração da ULSBA, E.P.E.;</i>2. <i>Relatório e Contas de 2017;</i>3. <i>Recibos de vencimento dos membros do Conselho de Administração de 2017.</i>



Ponto do Relatório	11.2.2.3 – Gastos com o pessoal
Factos suscetíveis de integrar infrações financeiras	Abono de subsídio de transporte por deslocações em serviço em viatura própria, nos anos de 2015, 2016 e 2017 (até março), sem cumprimento dos requisitos estabelecidos na lei, designadamente a impossibilidade de utilização económica das viaturas afetas ao serviço e a demonstração do interesse do serviço numa perspetiva económico-funcional mais rentável.
Normas legais violadas	Artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril.
Tipo de responsabilidade financeira	Norma sancionatória - alínea b), n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC. Valor mínimo da multa aplicável: € 2.550,00 (25 UC *€ 102,00).
Eventuais responsáveis - identificação nominal -	Membros do Conselho de Administração da ULSBA, E.P.E. 2015/2016 Margarida Fernanda Coelho Murta Rebelo da Silveira José Gaspar Monteiro Rodrigues Emília de Jesus Antunes Ferreira Duro Jorge Ângelo Ramos dos Santos João Francisco Torrado Guerreiro
Elementos de prova constantes do processo de auditoria	<i>1. Ata n.º 16, de 16 de abril de 2015;</i> <i>2. Boletins itinerários de Emília de Jesus Antunes Ferreira Duro, relativos aos anos de 2015, 2016 e 2017 (até março);</i> <i>3. Recibos de vencimento dos anos de 2015, 2016 e 2017 (até março).</i>

Auditoria financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. - exercício de 2016 -

RELATÓRIO n.º 2/2019

VOLUME II – Alegações e nota de emolumentos

2.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 4/2018 – Audit

**Auditoria financeira à Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, E.P.E.
- exercício de 2016 -**

**Relatório
janeiro 2019**



ÍNDICE

I. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.....	3
II. MINISTÉRIO DA SAÚDE	6
III. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SAÚDE, I.P.....	9
IV. UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, E.P.E.	17
V. MARIA DA CONCEIÇÃO LOPES BAPTISTA MARGALHA.....	42
VI. JOSÉ MANUEL LOURENÇO MESTRE.....	53
VII. ANTÓNIO ARMANDO SOUSA DUARTE.....	64
VIII. JOSÉ ANÍBAL FERNANDES SOARES	75
IX. JOAQUIM MANUEL CASTANHO BRISSOS.....	86
X. MARGARIDA FERNANDA COELHO MURTA REBELO DA SILVEIRA; JOSÉ GASPAR MONTEIRO RODRIGUES; EMÍLIA DE JESUS ANTUNES FERREIRA DURO; JOÃO FRANCISCO TORRADO GUERREIRO.....	97
XI. JORGE ÂNGELO RAMOS DOS SANTOS	132
XII. NOTA DE EMOLUMENTOS	145





I. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18030/2018
2018/11/9



8 NOV '18 001833

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
30696	23/10/2018	ENT.: 7639 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Auditoria Financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE

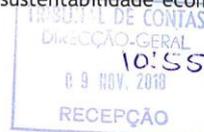
E. T. M. - 1

Na sequência do pedido de informações sobre o acolhimento de recomendações do Relatório de Auditoria supra indicado, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças remeter a seguinte informação, no âmbito das competências deste Ministério:

Ponto I. Ponderar a atribuição do montante de €1.190.937,00 a título de aumento de capital, respeitante à diferença entre a dotação prevista na RCM n.º 140/2008, de 28 de agosto, e os aumentos realizados até à data, ou de outro montante superior, justificado com base em evidência, considerando a situação de falência técnica e de incumprimento das regras aplicáveis à assunção de compromissos em que a entidade se encontra.

O n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 140/2008, de 17 de setembro, à qual alude a presente recomendação, aprovou um calendário de subscrição faseada de dotações de capital estatutário para 2008 e anos seguintes, para a ULSBA, no montante total de €42.749.000 (Anexo I ao presente email).

Da mesma forma, o n.º 2 da referida RCM determinou que o calendário de subscrição podia ser objeto dos ajustamentos que se mostrassem necessários, em função da execução dos planos de negócios e de investimentos associados, sem colocar em causa a sustentabilidade económico-financeira das unidades hospitalares abrangidas.





Com efeito, entre 2008 e 2014, procedeu-se aos seguintes aumentos de Capital Estatutário da ULSBA, perfazendo um total de €41.558.063,00, conforme quadro seguinte:

Descrição	Ano	Montante	Fonte
Reforço de Capital Inicial	2008	3.538.000,00 €	DL n.º 183/2008, de 4 de setembro
Aumentos de Capital	2009	4.472.389,00 €	Despacho n.º 18571/2009, de 15 de junho
		4.447.674,00 €	Despacho n.º 22453/2009, de 17 de setembro
		4.000.000,00 €	Despacho Conjunto de 23 de dezembro de 2009, MF e MS
	2010	3.000.000,00 €	Despacho Conjunto de 24 de setembro de 2010, MFAP e MS
	2014	5.600.000,00 €	Despacho n.º 14181-A/2013, de 01 de novembro ²
16.500.000,00 €		Despacho n.º 15476-B/2014, de 19 de dezembro	
TOTAL		41.558.063,00 €	

Desta forma, e tendo em atenção que a RCM apenas aprovou um calendário da subscrição faseada de dotação de capital e não a realização efetiva de aumento de capital, não nos parece que seja imperativo legal a atribuição do montante de €1.190.937,00 a título de aumento de capital, respeitante à diferença entre a dotação prevista na RCM n.º 140/2008, de 28 de agosto, e os aumentos realizados até ao ano 2014.

Importa ainda sublinhar que:

- I. Na sequência do Despacho n.º 1265/2017-SET, de 29 de dezembro (Anexo II ao presente email), a ULSBA teve um aumento em numerário do capital estatutário no valor de €6.891.937 por via do capítulo 60 do OE/2017;
- II. No final do mês de outubro de 2018, por Despacho conjunto do Secretário de Estado do Orçamento, Secretário de Estado do Tesouro e Secretário de Estado da Saúde de 26 de outubro (Anexo III ao presente email), a entidade recebeu ainda um reforço de capital para cobertura de prejuízos transitados no montante de €8.949.117. A aplicação exclusiva destes montantes refere-se ao pagamento de dívida vencida e não paga por ordem de maturidade.



Cumprimenta ainda informar que, neste momento, o capital estatutário da ULSBA ascende a €88.400.000 (Capital Inicial: € 39.950.000; Reforços de Capital constantes do quadro supra €41.558.063; e Aumento de Capital Despacho n.º 1265/2017-SET, de 29 de dezembro €6.891.937).

Ponto II. Apreciação e aprovação tempestiva dos documentos de prestação de contas da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo E. P.E.

A apreciação e aprovação tempestiva dos documentos de prestação de contas da ULSBA constitui uma preocupação do Ministério das Finanças, no âmbito do exercício da função acionista.

A aprovação dos relatórios e contas referentes aos exercícios de 2014, 2015 e 2016 encontra-se em fase final de apreciação, estimando-se que fique concluída até ao final do presente mês de novembro. Desde já se transmite que a aprovação das contas relativas a estes exercícios irá expressar diversas recomendações ao Conselho de Administração da ULSBA, sendo que grande parte destas foram elencadas no presente relatório de auditoria do Tribunal de Contas.

Em síntese, o Ministério das Finanças continua a orientar a sua intervenção de forma a promover melhorias nas entidades hospitalares, indo ao encontro das recomendações elencadas no presente relatório de auditoria.

Com os melhores cumprimentos, *André Caldas*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

Cc: SET



II. MINISTÉRIO DA SAÚDE

Ofício N.: 7071
Data: 09-11-2018



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DA MINISTRA DA SAÚDE

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18165/2018
2018/11/12



Exmo. Senhor
Dr. José F. F. Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, n.º 65
1050-189 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Ofício n.º 30699 DA V - UAT.2 Proc. n.º 4/2018-Audit	23/10/2018	N.º: ENT.: 14474/2018 PROC. 329/2018	24/10/2018

ASSUNTO: Auditoria Financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE.

Dando cumprimento ao disposto no Projeto de Recomendações constantes do Relatório da Auditoria, Proc. n.º 4/2018 Audit- 2ª Secção - Auditoria Financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE (ULSBA), encarrega-me a Senhora Ministra da Saúde, de informar o seguinte:

“À Ministra da Saúde

1. *Assegurar a consistência e transparência do modelo de financiamento das unidades locais de saúde, designadamente que os montantes atribuídos para regularização de dívidas a fornecedores não são incluídos nos contratos programa a título de pagamento por capitação ou sobre outras formas/designações que prejudicam a transparência da natureza das transferências realizadas, a realização de análises longitudinais e que deturpam a avaliação do desempenho da gestão.*

Efetivamente, e de acordo com previsto no n.º 5, do artigo 25º do Decreto-Lei n.º 18/2017 de 10 de fevereiro, que regula o Regime Jurídico e os Estatutos aplicáveis às unidades de saúde com a natureza de Entidades Públicas Empresariais (E.P.E.) que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS), foi definido que o financiamento das Unidades Locais de Saúde (ULS) é realizado por capitação ajustada pelo risco, calculada com base nas características da população da área de referência dessa ULS.

Nos últimos anos procurou-se que modelo de financiamento capitacional fosse calculado para cada ULS de acordo com um referencial técnico, em que o valor per capita a atribuir a cada ULS parte de um valor per capita nacional (apurado em função da dotação orçamental atribuída ao Setor da Saúde no Orçamento de Estado anual), posteriormente ajustado às populações das ULS





através de um índice composto, que considera as suas características em termos de determinantes do estado de saúde e de fatores determinantes da despesa em saúde nas ULS.

Entende-se que esta modalidade de pagamento capitacional permite ajustar o pagamento ao risco previsível da população e encorajar estratégias de prevenção da doença e promoção da saúde, incentivando a prestação de cuidados de excelência ao nível dos cuidados de saúde primários para as condições mais onerosas, promovendo a inovação dos modelos de prestação de cuidados especialmente desenhadas para as pessoas com incapacidade e reduzindo para o Estado o risco financeiro associado à prestação de cuidados à população residente na área geográfica de intervenção da ULS.

Sem prejuízo deste entendimento, e considerando que o valor global do financiamento capitacional considerado no contrato-programa de cada ULS está dependente da dotação orçamental que em cada ano é atribuída ao Setor da Saúde no Orçamento de Estado, a qual tem gerado resultados financeiros negativos em algumas destas entidades, ocorreram nos últimos anos injeções financeiras que têm permitido regularizar o pagamento de dívidas acumuladas por estas entidades.

Nos anos mais recentes, nomeadamente em 2017, os montantes associados a estas injeções financeiras têm, prioritariamente, permitido regularizar os passivos existentes entre a ACSS e as ULS, nos casos em que estes ocorriam. Os valores remanescentes têm sido refletidos nos contratos-programa que são estabelecidos com as ULS, recorrendo ao mecanismo técnico de reforço do financiamento capitacional, dando assim cumprimento à orientação de que a parte destas injeções financeiras que não foram afetadas à regularização de passivos devem ser consideradas como um aumento da dotação global atribuída ao Setor da Saúde, neste caso concreto da componente orçamental referente às EPE, traduzindo-se num aumento do valor da capitação de cada ULS.

Aproveitamos ainda para destacar que os mais recentes reforços de financiamento destinados ao pagamento de dívida vencidas das EPE estão a ser considerados como entradas de capital para cobertura de prejuízos transitados, não se refletindo assim nos valores afetados aos contratos-programa das EPE, em linha com esta recomendação do Tribunal de Contas.

II. Assegurar que o Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., implementa medidas adequadas a suprir os erros e as falhas nos elementos das demonstrações financeiras e no processo de relato financeiro, bem como as deficiências do sistema de controlo interno detetadas.



O Conselho de Administração da ULSBA deve pugnar pela implementação de medidas tendentes a colmatar os pontos fracos de controlo interno identificados pelo Tribunal de Contas no ponto 9. do Relato, efetuando ponto de situação ou apresentando plano de implementação a esta Tutela, no curto prazo.

Esta é uma área de atuação onde o auditor interno poderá constituir-se como uma mais-valia para a organização. Contudo, de acordo com a informação recebida via Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., o último auditor (e único na entidade) cessou funções em abril de 2016 e dos concursos entretanto abertos não resultou qualquer nomeação para o cargo.

Face a esta situação, deve a ULSBA continuar a diligenciar pela implementação do Serviço de Auditoria interna (que pode ser composto até um máximo de 4 elementos incluindo o responsável), tendo a entidade já iniciado os trâmites para a abertura de novo procedimento concursal.

No que diz respeito às demonstrações financeiras e relato financeiro, as falhas identificadas devem ser corrigidas, considerando-se que na transição para o SNC-AP a entidade deverá apoiar-se no fiscal único que se encontra nomeado para o mandato 2016-2018, pelo despacho n.º 1517/16 - SEATF, de 29.12.2016, bem como nos diversos documentos de apoio e orientações emanadas pela UniLEO e Comissão de Normalização Contabilística.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Eva Falcão

(Eva Falcão)



III. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SAÚDE, I.P.

S-74814/2018-DATA: 09-11-2018



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE

ACSS ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DO SISTEMA DE SAÚDE, IP

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18300/2018
2018/11/14



S/referência: Of. 30695/2018, de 23.10

N/referência: 74814/2018/DFI/UOC Coord./ACSS

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

Assunto: Auditoria financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE.
Proc. N.º 4/2018 – Audit. Contraditório.

Na sequência da notificação do Relato da Auditoria referida em epígrafe, vem a Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS) apresentar os comentários e observações relativamente ao seu conteúdo, nomeadamente em relação às recomendações dirigidas ao seu Conselho Diretivo, nomeadamente:

- I. Assegurar a consistência e a transparência dos contratos-programa das unidades locais de saúde, designadamente que a componente de capitação não é afetada pela atribuição de montantes extraordinários para regularização de dívidas.***

Efetivamente, e de acordo com previsto no n.º 5, do artigo 25º do Decreto-Lei n.º 18/2017 de 10 de fevereiro, que regula o Regime Jurídico e os Estatutos aplicáveis às unidades de saúde com a natureza de Entidades Públicas Empresariais (E.P.E.) que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS), foi definido que o financiamento das Unidades Locais de Saúde (ULS) é realizado por capitação ajustada pelo risco, calculada com base nas características da população da área de referência dessa ULS.

Nos últimos anos tem-se procurado que esse modelo de financiamento capitacional seja calculado para cada ULS de acordo com um referencial técnico em que o valor *per capita* a atribuir a cada ULS parte de um valor *per capita* nacional (apurado em função da dotação orçamental atribuída ao Setor da Saúde no Orçamento de Estado anual), posteriormente ajustado às populações das ULS através de um índice composto, que considera as suas características em termos de determinantes do estado de saúde e de fatores determinantes da despesa em saúde nas ULS.



Entende-se que esta modalidade de pagamento capitolacional permite ajustar o pagamento ao risco previsível da população e encorajar estratégias de prevenção da doença e promoção da saúde, incentivando a prestação de cuidados de excelência ao nível dos cuidados de saúde primários para as condições mais onerosas, promovendo a inovação dos modelos de prestação de cuidados especialmente desenhadas para as pessoas com incapacidade e reduzindo para o Estado o risco financeiro associado à prestação de cuidados à população residente na área geográfica de intervenção da ULS.

Sem prejuízo deste entendimento técnico, e considerando que o valor global do financiamento capitolacional considerado no contrato-programa de cada ULS está dependente da dotação orçamental que em cada ano é atribuída ao Setor da Saúde no Orçamento de Estado, a qual tem gerado resultados financeiros negativos em diversas ULS, ocorreram nos últimos anos injeções financeiras nas ULS que têm permitido regularizar o pagamento de dívidas acumuladas por estas entidades.

Nos anos mais recentes, nomeadamente em 2017, os montantes associados a estas injeções financeiras têm, prioritariamente, permitido regularizar os passivos existentes entre a ACSS e as ULS, nos casos em que existiam esses passivos. Os valores remanescentes têm sido refletidos nos contratos-programa que são estabelecidos com as ULS, recorrendo ao mecanismo técnico de reforço do financiamento capitolacional, dando assim cumprimento à orientação de que a parte destas injeções financeiras que não foram afetadas à regularização de passivos devem ser consideradas como um aumento da dotação global atribuída ao Setor da Saúde, neste caso concreto da componente orçamental referente às EPE, traduzindo-se num aumento do valor da capitação de cada ULS.

Aproveitamos ainda para destacar que os mais recentes reforços de financiamento destinados ao pagamento de dívida vencidas das EPE estão a ser considerados como entradas de capital para cobertura de prejuízos transitados, não se refletindo assim nos valores afetos aos contratos-programa das EPE, em linha com esta recomendação do Tribunal de Contas.

II. Acatar a recomendação de que o fecho dos contratos programa não exceda em mais do que um ano o final do exercício económico a que cada um diz respeito, contribuindo para que o reconhecimento e mensuração dos ativos, passivos e capital próprio, bem como dos rendimentos e gastos decorrentes da execução dos contratos-programa seja tempestiva e fiável.



Conforme comunicado em respostas anteriores, a última através do nosso ofício n.º 71895/2018 de 30.10.2018, referente ao Relato da Auditoria à conta consolidada do Ministério da Saúde - exercício de 2017, Proc.º n.º 14/2018, o processo do fecho de contas dos Contratos-Programa (incluindo as ULS) depende da validação de toda a produção que é realizada pelas Instituições, obedecendo, para isso, a um vasto conjunto de normas emanadas nos Termos de Referência para a contratualização de cuidados de saúde no SNS e nas Circulares Normativas que determinam as condições e procedimentos de pagamento das prestações de saúde aos beneficiários do SNS.

A ACSS assegura o cumprimento das regras de produção, o apuramento de incentivos associados ao cumprimento de objetivos de acesso, de desempenho assistencial e de desempenho económico-financeiro, bem como o apuramento das penalidades que decorrem da aplicação das já referidas regras e normas publicadas anualmente.

A diversidade da produção hospitalar, assim como a necessidade de integrar nos Contratos-Programa um conjunto de modalidades de pagamento compreensivas que induzam a melhor prática na abordagem integrada do doente, exigem um trabalho exaustivo de verificação das regras de registo e de validação da atividade realizada.

Também a existência de diferentes fontes de informação, de múltiplos intervenientes e a necessidade de validação das regras de produção, têm implicado grandes desenvolvimentos nos Sistemas de Informação, SONHO, RNU, SIGIC, GID, SICA, SCDGF, entre outros.

A ACSS tem vindo a diligenciar no sentido de vir a garantir que o fecho dos contratos-programa para cada ano seja efetuado no prazo máximo de um ano após o final do exercício económico a que cada um diz respeito, conforme recomendação do tribunal de Contas, sendo que relativamente ao Contrato-Programa de 2018, o mesmo já se encontra carregado nos Sistemas de Informação de Produção (SONHO) e Conferência de Faturas (SCDGF), tendo sido enviado o ofício n.º 50360/2018 (cfr. anexo), às ULS, estabelecendo como prazo para envio dos ficheiros de produção os seguintes:

- a) 1º semestre de 2018 – até 31 de dezembro de 2018;
- b) 2º semestre de 2018 – até 31 de março de 2019.

Nesta data, as Instituições já se encontram a enviar à ACSS os ficheiros de produção de 2018.

Relativamente ao fecho do processo de faturação de anos anteriores, a ACSS tem-se empenhado na validação dos ficheiros de produção enviados pelas Instituições, tendo sido implementada



recentemente a validação automatizada da linha de medicamentos de cedência hospitalar em ambulatório através do “Código Hospitalar Nacional de Medicamento (CHNM)” e a validação da linha de Internato Médico utilizando as listas de “Colocações no âmbito do Internato Médico”, publicadas anualmente.

Paralelamente têm também vindo a ser implementadas medidas concretas para resolver as condicionantes técnicas associadas a determinadas melhorias que têm sido introduzidas nos contratos-programa das entidades do SNS, como seja, por exemplo, a implementação do Sonho v2, ou a utilização do novo sistema de classificação de doentes (ICD-10-CM).

Em suma, e face a esta recomendação, importa salientar que:

- A ACSS tem atualmente como prazo médio de validação de ficheiros de produção, base e específica, cerca de 24 dias;
- São enviados para validação a esta entidade cerca de 135 ficheiros de produção por dia, com milhares de registos;
- A ACSS em junho de 2018 assumiu a validação da produção referente a doentes em tratamento da infeção VIH/SIDA, (hospitais com aplicação SI VIDA), produção que não se encontrava na ACSS e que não permitia a finalização do processo de faturação de 15 instituições desde o ano de 2013, avaliação do programa que deveria ter sido disponibilizada pela aplicação referida.

Face ainda às recomendações desse Tribunal, a ACSS enviou a todas as instituições o ofício n.º 71282/2018 (cfr. anexo), em que são estabelecidos prazos de envio de ficheiros de produção por contrato-programa em aberto e a aplicação de eventuais sanções.

No sentido de acelerar todos os processos de validação de produção hospitalar, demonstrando o alinhamento desta ACSS com as recomendações desse douto Tribunal de Contas, descrevem-se ainda algumas medidas que fazem parte das metas contratualizadas com a entidade do ministério da Saúde que tem a responsabilidade de desenvolver os sistemas de informação em utilização no SNS (a SPMS), processo que contamos iniciar, no início do próximo ano:

- ✓ Implementação de novos desenvolvimentos na aplicação SCDGF, que valide a faturação, baseados em tecnologia Oracle 12, o que permitirá acelerar os procedimentos de validação de faturas do lado da ACSS. Este processo de melhoria só terá efeito efetivo se o processo de integração com o SI SONHO (sistema de faturação utilizado pelos hospitais), que ainda utiliza Oracle 6, melhorar;



- ✓ Implementação de novos desenvolvimentos no sentido da melhoria do processo de automatização do SCDGF. O que se pretende é que, ao dar entrada um ficheiro de produção no SCDGF seja despoletado um processo automático de validação e caso o ficheiro se encontre sem erros a passagem automática para o estado "sem problemas". O mesmo será aplicado numa fase posterior, para marcação de erros e revalidação de ficheiros. Esta melhoria, numa primeira fase, será aplicada à validação de produção base. Este processo permitirá uma intervenção diminuta do utilizador, que apenas passará a ser necessária nas situações de análise e correção de erros técnicos.

Apresenta-se o ponto de situação do fecho dos contratos-programa da ULS do Baixo Alentejo, EPE, indicando-se o número de ficheiros de faturação que se encontram na ACSS para validação e o que está em falta para concluir o processo. Verifica-se que está para breve a conclusão dos processos relativos a 2014 e 2015 e o envio do ofício à entidade com o apuramento de contas dos Contratos-Programa.

Entidade Pública Empresarial	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Centro Hospitalar Baixo Alentejo, EPE	●										
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nº de Ficheiros de Faturação por validar no SCDGF							0	0	0	0	15
Ponto de Situação Validação Faturação (ULSBA) - Em falta:							a) Ofício apuramento acerbo contas CP	a) Apuramento de penalizações b) Faturação de incentivos; c) Ofício apuramento acerbo contas CP	a) Decorre o 2º processo de validação final de simultaneidades; b) Apuramento de penalizações; c) Apuramento de incentivos; d) Ofício apuramento acerbo contas CP	a) Decorre o processo de validação mensal da produção	a) Decorre o processo de validação mensal da produção

Classificação	
Faturação encerrada	●
Ficheiros eletrónicos validados e processos VF concluídos	●
Faturação não encerrada	●

O valor de incentivos das ULS é apurado com base em indicadores contratualizados dos cuidados de saúde primários e dos cuidados de saúde hospitalares, nacionais e regionais, de acesso, desempenho assistencial e desempenho económico-financeiro, sendo que, o apuramento destes indicadores decorre de diferentes fontes de informação.

Foi concluído o apuramento do Índice de Desempenho Global da ULSBA para o ano de 2015 no passado mês de outubro, tendo sido solicitado às Instituições o envio do ficheiro de faturação referente ao valor apurado de incentivos a 02.11.2018 (cfr. anexo).



Importa ainda referir que o processo de validação da produção e de conferência das faturas tem vindo a registar uma recuperação significativa em relação ao atraso que se verificava nos últimos anos, devendo continuar este processo de melhoria contínua, mediante um processo rigoroso de conferência e de validação de todas as regras publicadas, nomeadamente, de simultaneidades de produção, quer se trate de atividade realizada na instituição, quer cruzando essa atividade com a das restantes instituições.

Por último, e analogamente ao comunicado em respostas anteriores, importa também destacar que este processo de validação da produção e de conferência das faturas será integrado no Centro de Controlo e Monitorização do SNS, o qual é agora gerido pela SPMS (conforme Decreto-Lei n.º 38/2018, de 11 de junho), permitindo assim resolver definitivamente vários dos constrangimentos operacionais que estão associados à atual tramitação do mesmo, assegurando maior agilidade neste processo, maior capacidade de resposta e ganhos de eficiência com a utilização da estrutura já existente (permitindo libertar recursos para realização de necessárias auditorias à validação da produção registada e faturação).

III. Elaborar orientações sobre a imputação a rendimentos de subsídios ao investimento mantidos na conta 575 - Subsídios (Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde) e transitados para a conta 5931 - Subsídios para investimentos (Sistema de Normalização Contabilística), relativos a bens depreciáveis, no âmbito do atual Sistema de Normalização Contabilística para as administrações públicas.

A prerrogativa de emissão de instruções genéricas às entidades do Ministério da Saúde pela ACSS, IP no âmbito das suas atribuições, tem sido amplamente utilizada até à data, incluindo em matéria financeira. Contudo, a arquitetura do processo SNC-AP atribuiu ao Ministério das Finanças e especificamente à UniLEO uma posição de responsabilidade pela disseminação e implementação do novo referencial, bem como da reforma da contabilidade e contas, que altera o paradigma até aqui vigente, mais assente numa lógica setorial.

Com efeito e para este objetivo, tanto a UniLEO como a Comissão de Normalização Contabilística têm vindo a divulgar um conjunto de informação de suporte à transição e implementação do SNC-AP de aplicação genérica por todas as entidades do Estado, situando-se a ACSS neste processo como entidade interlocutora e parceira para o sector da saúde.



Neste contexto, regista-se que na esfera de competências atribuídas à UniLEO no processo de implementação do SNC-AP, nomeadamente pelo artigo 2.º da Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, se encontra previsto que seja esta entidade a "Preparar instruções e manuais contabilísticos por áreas, ao nível do reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação;" (Cfr. alínea j)). Por outro lado, o artigo 5.º da mencionada portaria prevê que "1 — As entidades públicas abrangidas pela aplicação do SNC -AP têm acesso ao Portal residente na Comissão de Normalização Contabilística (CNC) para efeitos de esclarecimento de questões contabilísticas, salientando-se que já se encontra disponível um conjunto de FAQ,s, incluindo uma na área dos ativos fixos tangíveis, sobre a "Atualização das quantias escrituradas dos ativos fixos tangíveis totalmente depreciados na data de transição para o SNC-AP."

Acresce mencionar que a NCP n.º 14 – Rendimentos de Transações sem Contraprestação, bem como o Manual de Implementação do SNC-AP (desenvolvido e divulgado na página electrónica da CNC), no seu Capítulo 2 sobre a aplicação pela primeira vez do SNCAP, abordam esta matéria dos subsídios ao investimento.

Em suma e salvo melhor opinião, relativamente ao tema em causa considera-se que a ULSBA deve recorrer à plataforma da CNC, para o esclarecimento das questões em que persistam dúvida.

IV. Garantir que os prazos médios de pagamentos apurados pelas unidades hospitalares e divulgados pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas, reportados ao final de cada ano, são obtidos a partir de informação definitiva, corrigindo, se necessário, a informação de cada entidade.

No âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008), compete à ACSS, I. P., no que respeita às unidades de saúde do sector público administrativo e do sector empresarial do Estado, publicar na sua página electrónica o PMP registado por cada unidade de saúde no final do 4.º trimestre do ano anterior, até ao fim do mês de Abril.

Nos termos na mesma RCM, cabe igualmente à ACSS o dever de informação às Direcções -Gerais do Orçamento e do Tesouro e Finanças que, por sua vez, dispõem do mesmo prazo para a divulgação de informação e que antecipadamente nos solicitam o respetivo reporte.

Tratando-se de informação reportada ao final do ano e considerando a data de 31 de março como o prazo legal para encerramento de contas, haveria condições para a divulgação do PMP definitivo no



final de abril. Contudo, e como é do conhecimento desse Tribunal, o processo de encerramento de contas das entidades da saúde tem verificado vicissitudes de diferentes naturezas, que condicionam a obtenção atempada de elementos definitivos que suportem o tempestivo cumprimento das obrigações de divulgação no âmbito do mencionado Programa Pagar a Tempo e Horas.

Sobre a correcção dos valores comunicados pelas entidades, afigura-se que tal procedimento viria a constituir um precedente e a introduzir possíveis distorções entre a informação das entidades e a reportada pela ACSS a entidades oficiais, incluindo a União Europeia (da qual se encarrega o GPEAR), ao mesmo tempo que induz uma desresponsabilização dos dirigentes das entidades na prestação de informação atempada e fiável.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

José Carlos
Ferreira Caiado

Digitally Signed by José Carlos
Ferreira Caiado
DN: C=PT, O=Administração Central
do Sistema de Saúde IP, CN=José
Carlos Ferreira Caiado
Reason:
Date: 2018-11-09T16:38:25.493 UTC

José Carlos Caiado



IV. UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, E.P.E.



TRIBUNAL DE CONTAS

E 18637/2018
2018/11/20



Exmo. Senhor
Diretor-geral do Venerando
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Registado

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		SAI-ULSBA/2018/4336	16.11.2018

ASSUNTO: AUDITORIA FINANCEIRA À UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, E.P.E. - PROC. N.º 4/2018 - AUDIT - 2ª SECÇÃO - CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.

MARIA DA CONCEIÇÃO LOPES BAPTISTA MARGALHA, Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., nomeada para o exercício do cargo, com efeitos a 01.04.2017, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2017, publicada na II Série do Diário da República n.º 104, de 30.05.2017, legal representante da **UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, E.P.E.** notificada do Relato resultante da Auditoria Financeira à ULSBA, E.P.E., da 2ª Secção desse Tribunal de Contas e para, querendo, exercer o contraditório institucional, vem, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 8º dos Estatutos das ULS, em anexo (III) ao Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro, fazendo-o, aduzir o seguinte:

Esta Instituição acolhe com muito interesse o Relato relativamente ao qual ora exerce o contraditório, pela utilidade, conveniência e oportunidade que constitui, na identificação de disfunções e irregularidades no exercício financeiro da Instituição, com vista a tentar corrigi-las, retificação que o órgão de gestão tem vindo a efetuar no mandato para o qual foi investido e que tudo fará para conseguir.

No entanto, para o efeito, parece-nos útil aduzir algumas considerações relativamente ao seu teor, o que infra fazemos, tomando como referência e ponto de partida, as «Principais conclusões» e «Projeto de recomendações», a fls. 5 a 11, ainda que, reportando-nos aos elementos circunstanciados constantes do Relato.

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 . Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsba.min-saude.pt . www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



1/25



Cumpra primeiramente esclarecer, no que respeita à alusão, no ponto 9. (pág. 6), de que «(o) atual Conselho de Administração qualifica a presente situação económico-financeira da entidade de calamitosa, notando ainda que a mesma constitui "(...) uma novidade (...)” no momento em que assumiu funções abril de 2017] (...)», e, adiante, a págs. 21, o seguinte:

A transcrição a que nos referimos constou do ofício remetido a esse Tribunal de Contas, com a ref.^a SAI-ULSBA/2018/2095, de 22.05.2018, em resposta a um ofício do TC para prestação de esclarecimentos no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 572/2018, do contrato de fornecimento de alimentação e refeições confeccionadas para a ULSBA, ao qual, de resto, veio a ser recusado o visto por falta de fundos disponíveis.

A afirmação transcrita no Relatório que nos ocupa, foi proferida no contexto melhor explicitado no mencionado ofício, contextualizado no âmbito dos problemas descritos referenciando-se, para além dos alertas sucessivos para o problema financeiro, relacionado também com a falta de fundos e sistemático incumprimento da LCPA, que este Conselho de Administração desconhecia, o deficiente funcionamento do Serviço de Aprovisionamento, também explicado no referido documento, cujas causas remotas poderão emergir da objetiva impossibilidade de cumprimento da referida Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

Sublinha-se, pois, que foi neste preciso contexto, que a afirmação foi produzida. É que, uma coisa é o órgão de gestão saber das dificuldades financeiras que vai encontrar; coisa diferente é, para além dessas dificuldades conhecidas, encontrar uma Instituição com idiosincrasias antigas, com vícios e injustificadas resistências à mudança, com reflexos diretos na obrigação do cumprimento da Lei e dos procedimentos.

Ainda no que respeita ao incumprimento das regras aplicáveis à assunção de compromissos (ponto 10 – fls. 6), diremos que em março de 2017, esta Instituição apresentava fundos negativos na ordem dos - €10.562.160 (dez milhões, quinhentos e sessenta e dois mil, cento e sessenta euros) e, o ano de 2017 terminou com fundos negativos de - €14.522.266 (catorze milhões, quinhentos e vinte e dois mil, duzentos e sessenta e seis euros).

Por isso, este Conselho de Administração efetuou inúmeros alertas e pedidos de intervenção aos órgãos de tutela (regional e nacional), solicitando que fosse encontrada uma solução para o problema orçamental, económico e financeiro, bem sabendo que, com a situação existente, seria impossível cumprir a Lei e, por conseguinte, o Tribunal de Contas recusaria os vistos aos contratos, indispensáveis ao funcionamento da Instituição.

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 254 310 200 . Fax: (+351) 254 322 747
geral@ulsba-mir-saude.pt . www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



REPÚBLICA
PORTUGUESA

SAÚDE



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, EPE

2/25

Handwritten signature



De resto, nesta Instituição não há memória de a LCPA¹ ter sido cumprida, com exceção da realidade recentemente criada pelo Despacho n.º 955/2018, do Secretário de Estado do Tesouro de 08.06.2018.

Assim sendo, é certo que a situação de incumprimento não constituía novidade alguma, nem para este órgão de gestão, nem para as entidades tutelares, sobretudo atendendo à dívida histórica da Instituição, mas, é igualmente inelutável que, desde 22.02.2012 (data de início de vigência da LCPA), durante mais de 6 (seis) anos, não foi encontrada qualquer solução para o problema.

Relativamente ao afirmado no ponto 11, a págs. 6, assinala-se com especial preocupação, a falta do Auditor Interno.

Com efeito, o órgão de gestão que antecedeu o respondente, abriu e desenvolveu um procedimento de recrutamento de um auditor interno no qual ficou classificado em 1º lugar na lista de ordenação final, o profissional que presentemente exerce as funções de contabilista certificado. Foi outorgado contrato de trabalho em comissão de serviço, nos termos da Lei, cuja execução ficou dependente da contratação de um contabilista certificado que o substituiu porque a Instituição não podia ficar destituída de contabilista.

Assim, foi pedida autorização superior para a contratação do novo contabilista, pedido que não chegou a ser respondido pelo membro do Governo.

Entretanto, a candidata posicionada em 2º lugar na lista de ordenação final instaurou ação judicial de impugnação do ato de homologação final praticado pelo Conselho de Administração e apresentou participação criminal por alegada falsificação de documentos e falsas declarações, contra o 1º classificado do que, a final, veio a ser absolvido.

Na pendência deste processo, decidiu o contratado (que aguardava ainda resposta ao pedido de contratação do novo contabilista, para poder iniciar funções como auditor), proceder à denúncia do referido contrato, pelo que, o Conselho de Administração deliberou pela abertura de novo procedimento de recrutamento, uma vez que o anterior procedimento havia caducado com a outorga do contrato, tendo nomeado júri para o efeito.

Será, pois, o procedimento desenvolvido com a celeridade possível, com vista à contratação de auditor interno.

Assinala ainda o Relato, deficiências na conversão de contas do Plano Oficial de Contabilidade Pública do Ministério da Saúde (POCMS), para o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), sumariadas sob os pontos 13 e 15, a págs.7.

¹ Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas – Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na redação que lhe foi dada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14.05., 64/2012, de 20.12., 66-B/2012, de 31.12., 22/2015, de 17.03.
Mod. 37



Quanto a esta matéria, cumpre-nos informar que o sistema de informação centralizado de contabilidade (SICC) é desenvolvido pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), de acordo com as orientações emanadas da Administração Central do Sistema de Saúde e toda a estrutura está assente no POCM-MS, existindo uma tabela de conversão entre contas POCMS e SNC que é definida pela ACSS (*vide* Circulares Normativas n.ºs 14/2014, 15/2015, que se junta como anexo 1, e Circular Normativa n.º 5/2016 que se junta com o n.º 2).

Os serviços financeiros, informam que em 2014 foram enviados dois ofícios à ACSS a solicitar a introdução de alterações na correspondência entre as contas contabilísticas do POCMS e do SNC, de modo a que a ULSBA pudesse apresentar as demonstrações financeiras cumprindo integralmente as normas de relato financeiro, previstas no SNC. (*vide* Anexo n.º 3)

Em dezembro do mesmo ano (2014) foi enviado um email a reforçar os pedidos formulados nos dois ofícios antes mencionados, alertando para o facto de nos ser impossível elaborar as demonstrações financeiras e respetivos anexos, sem a correta padronização das contas em SNC (Anexo 4)

Recebemos da ACSS, a resposta que se junta, através do email e ofícios anexos (Anexos 4 e 5)

Alguns dos problemas de conversão foram resolvidos com a disponibilização no sistema, de uma nova tabela de conversão, mas subsistiram os relativos à contabilização de gastos e rendimentos de anos anteriores (fazer corresponder as contas 697 e 797 POCMS às contas 6883 e 7883 do SNC e conversão das contas 2191 e 26839 POCMS à conta 2788118 SNC).

Menciona-se ainda no Relatório objeto do contraditório, que o ativo se encontra subvalorizado no montante de €56.537,56 (cinquenta e seis mil, quinhentos e trinta e sete euros e cinquenta e seis cêntimos), por o conversor de contas POCMS para SNC não estar devidamente parametrizado, refletindo indevidamente o saldo relativo a diferimentos do ativo em Credores por acréscimo de gastos (pág. 35).

A parametrização das contas e conversão para a SNC é, como se disse, efetuada pela ACSS/SPMS, pelo que, este problema assinalado no Relato é alheio à Instituição bem como a sua resolução cuja necessidade foi sinalizada várias vezes à ACSS/SPMS, sem sucesso.

Já em 2018, com a passagem para o SNC-AP, este problema foi resolvido.

No que respeita à deficiente integração entre os diversos sistemas de informação e o sistema de contabilidade, especialmente na área da receita (SONHO e SINUS), informa-se que foram enviados, pelo menos, dois ofícios à ACSS, solicitando alterações no módulo de faturação do SONHO e SINUS

Mos 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSE JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-949 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsba.mis-saude.pt www.ulsba.pt
NIF: 500 754 275



REPÚBLICA
PORTUGUESA
SAÚDE



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, EPE

4/25

Handwritten signature



que permitissem a correta circularização das contas no SICC e cumprir as normas contabilísticas e a legislação fiscal em vigor, ofícios que, novamente, não foram respondidos até à presente data. (Anexo 6) No que se refere aos ativos fixos tangíveis (ponto 16, a págs. 7) e à falta de valorização de bens e deficiências no cálculo das depreciações efetuadas sem ter em conta a revisão da estimativa de vidas úteis remanescentes, carecemos, até ao momento, de condições financeiras e orçamentais que permitam a contratação de um perito para avaliação dos ativos fixos tangíveis e implementação de uma metodologia de reavaliação periódica do tempo de vida útil e valor dos ativos a ser realizada pelo serviço de aprovisionamento e logística (secção de património), de forma a poder realizar-se testes de imparidade que permitam aos Serviços Financeiros a obtenção de estimativas anuais de imparidades.

O regulamento relativo à inventariação, cedência, transferência entre serviços e abate de bens, está em preparação e, no que respeita à inventariação dos bens, informa-se que o inventário se encontra em dia, com exceção dos bens afetos à unidade de hemodiálise, situação que está a ser regularizada e ficará devidamente resolvida até ao final do corrente ano.

Relativamente à inconsistência de políticas contabilísticas para o reconhecimento das imparidades de inventários, refira-se que, até 2014 as imparidades de inventários eram estimadas com base no valor dos bens em *stock* sem movimento nos últimos 7 (sete) anos.

Em 2015, no seguimento das recomendações da auditoria externa às contas de 2014, realizada pela BDO-Portugal, S.A., e em virtude de ser impossível recolher pareceres técnicos sobre a utilidade e probabilidade de incorporação na atividade produtiva destes produtos, o critério foi alterado para o valor dos bens em *stock* e sem movimento nos últimos 5 (cinco) anos.

Em 2016, após auditoria do Revisor Oficial de Contas (ROC) e recomendações por ele emitidas, o critério passou a ser o do valor dos bens em *stock* e sem movimento no último ano.

Tendo em conta o histórico e não sendo efetivamente possível recolher opiniões técnicas sobre a expectativa de utilização dos produtos (poucos serviços responderam às questões colocadas), seria mais rigoroso utilizar a referência de um ano sem movimentação.

Dado que a diferença era de apenas cerca de cem mil euros, não se considerou que afetasse de forma relevante a comparabilidade.

Esta alteração da política contabilística foi devidamente explicada no Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados em nota própria.

O órgão de gestão pode decidir pela alteração de políticas contabilísticas, mesmo tendo impacto nas demonstrações financeiras, desde que tal seja evidenciado no Anexo, em nota própria, o que foi feito.

Quanto ao reconhecimento de gastos do período, de inventários existentes nos serviços, é intenção do Conselho de Administração, faseadamente, e a partir de 2019, constituir

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-349 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsba.min-saude.pt www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, EPE

S/25

Handwritten signature



informaticamente armazéns avançados nos serviços clínicos, começando-se pelos armários automatizados instalados nos Serviços de Urgência e Bloco Operatório e avançando-se gradualmente para os serviços que tenham maior volume financeiro em *stock*.

No que diz respeito à ausência de contagens dos inventários existentes nos serviços, está a ser analisada a possibilidade de se procederem às contagens nos serviços clínicos para o fecho de contas de 2018.

Assinalam-se também disfunções relacionadas com a inexistência de procedimentos sistemáticos e consistentes de reconciliação de contas correntes de clientes, fornecedores e de outros devedores.

Em virtude da carência de pessoal nos serviços financeiros, as funções de reconciliação de contas correntes de fornecedores têm sido desempenhadas pontualmente no período de encerramento de contas e quando são celebrados acordos de pagamento das dívidas em atraso.

O facto de o sistema informático não permitir a gestão de faturas em *factoring* é também um óbice à reconciliação.

A reconciliação de contas correntes de clientes é muito difícil já que a taxa de resposta das entidades do Estado e das companhias de seguros é baixíssima, para além de que as contas correntes das seguradoras contêm os dados da apólice e não a numeração da faturação, sendo por isso muito difícil a reconciliação.

Todavia, reconhecendo o problema, o Conselho de Administração procederá à reavaliação da situação para delinear medidas que minimizem o problema.

Observam ainda os Srs. Auditores, a inexistência de políticas contabilísticas consistentes para o reconhecimento das imparidades de terceiros.

Informa-se que, até 2016, o reconhecimento das imparidades das dívidas de clientes seguia o critério fiscal, mas após auditoria do Revisor Oficial de Contas (ROC) e suas recomendações, alterou-se o critério, conformando-o com as normas contabilísticas, o que se mantém até à presente data.

Novamente, a carência de recursos humanos com habilitações e experiências compatíveis dificulta o processo de identificação das expectativas de cobrança e estimativa de imparidades.

Assinalam os Srs. Auditores insuficientes diligências junto de utentes e outros devedores para cobrança de dívidas, problema que o Conselho de Administração reconhece, relativamente ao qual já interveio, mas que ainda não conseguiu resolver.

Vamos por partes:

Existem três grandes grupos de clientes/devedores: Companhias de Seguros, Utes e Estado.

As cobranças junto de entidades do Estado, pertencentes ao SNS são disciplinadas e efetuadas pelo



sistema de *clearing house*, pelo que, nenhuma diligência útil se nos afigura que possamos encetar.

Em relação a outras entidades do Estado (v.g. ACSS, I.P. e ARSA, I.P.), também nenhuma diligência se afigura útil ou profícua, na medida em que, enquanto entidades tutelares, efetuam os pagamentos quando podem e com a cadência que decidem.

Relativamente aos utentes e companhias de seguros, o problema reconhecidamente existe e a sua resolução constitui uma das prioridades do exercício deste Conselho de Administração, de tal modo que, logo em 23.05.2017, o órgão de gestão deliberou pela fixação de procedimentos para cumprimento pela área de cobrança (receita) dos Serviços Financeiros, no que respeita às diligências a encetar com vista à recuperação de créditos da Instituição. (ata n.º 31, ponto 9.2., que se junta como Anexo n.º 7).

No entanto, mantêm-se deficiências no que respeita à matéria em questão.

Este é um dos pontos que o Conselho de Administração prioriza para resolução, considerando sobretudo, o elevado *deficit* de tesouraria apresentado por esta Instituição.

Quanto à inexistência de circularização periódica de saldos, que apenas é efetuada por solicitação do ROC, aquando da emissão da CLC, a solução poderá passar por adotar medidas para a maior automatização das integrações entre sistemas, reduzindo o trabalho administrativo de registo de faturação, o que permitirá libertar tempo de recursos humanos para as funções de reconciliação periódica de saldos, o que se encontra em estudo, mas ainda sem solução.

Menciona-se igualmente no Relato objeto do presente contraditório, que «(e)m 2016, o *Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e Finanças, excecionou a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., do cumprimento do Regime de Tesouraria do Estado, apenas no que se respeita ao sistema de pagamento a convenionados, por se tratar de uma operação de financiamento que a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E, não dispõe*» (cfr. ponto 25 a págs. 8), isto porque, embora em 2016 tenham sido encerradas as contas existentes no Banco Santander Totta e BPI, permanecem ativas as contas existentes no Millennium BCP e CGD, «(...) o que denota falta de cumprimento do Regime de Tesouraria do Estado, previsto no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho (*vide tb, págs. 35*)

Relativamente a esta questão, cumpre-nos aduzir o seguinte:

A conta sediada no Millennium BCP, associada ao Sistema de Pagamentos a Convenionados (SPC) está devidamente dispensada do cumprimento do princípio de Unidade de Tesouraria do Estado (Anexo n.º 8).

Quanto às contas da CGD, apenas uma era movimentada para pagamentos residuais, tendo à data do pedido de dispensa, um saldo médio mensal de €32.043 (trinta e dois mil e quarenta e três euros).

A outra conta, sem movimento há mais de 15 anos, não pode ainda ser encerrada e mantêm-se ativa, devido a cheques precatórios no âmbito de processos de insolvência das empresas que

Mod 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSE JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. Anténio Fernando Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel. (+351) 254 310 200 Fax (+351) 254 322 747
geral@ulsba.min-saude.pt www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



REPÚBLICA
PORTUGUESA
SAÚDE



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, EPE

7/25

Amel



ainda não transitaram em julgado. Ou seja, trata-se de uma conta de depósito obrigatório, referente a uma caução efetuada pela empresa Campo Mar - Sociedade de Construções Lda., aquando da construção do Centro de Saúde Beja I. No ano 2016, a 31/10, a Caixa Geral de Depósitos foi oficiada (Anexo n.º 9) com o pedido de levantamento do valor do depósito obrigatório por transferência para a conta no IGCP, mas, estranhamente, a CGD não chegou a autorizar essa transferência.

A conta da Caixa Geral de Depósitos também era utilizada para depositar os cheques passados em nome da ULSBA. Apesar de oportunamente informados de que os cheques devem ser passados em nome do IGCP e de fazermos constar das faturas, o IBAN da ULSBA para pagamento por transferência, muitos clientes ainda mantêm o mesmo procedimento emitindo os cheques em nome da Instituição. Considerando que os cheques não são «à ordem», ficamos impossibilitados de proceder ao seu depósito na conta do IGCP, razão pela qual nos vemos forçados a depositá-los na conta da banca comercial - CGD.

A alternativa ao aludido procedimento, passava pela devolução dos cheques para correta reemissão, o que optámos por não fazer na medida em que receamos que tal opção possa determinar uma perda considerável de receitas, por acreditarmos que muitos dos clientes não voltariam a emitir e enviar novos cheques. Apenas por esta razão, o procedimento se mantém e vamos insistindo junto dos devedores de que os cheques devem ser emitidos ao IGCP.

A Instituição vem desenvolvendo todos os esforços para cumprir integralmente o Regime de Tesouraria do Estado, também no que se refere aos pagamentos. Para o efeito, requereu a emissão do cartão *IGCP Charge Card* para efetuar pagamentos de serviços que não podem ser realizados no sistema *online* do IGCP (portagens Via Verde, fundos de garantia, pagamentos ao Instituto Nacional Casa da Moeda, honorários de solicitadores, taxas e custas judiciais). No entanto, o cartão tem um *plafond* de €3.000 (três mil euros), insuficiente para as necessidades a satisfazer, pelo que esgotado o referido montante, os restantes pagamentos eram efetuados através da conta da CGD.

A págs. 26 a 34 do Relato objeto de contraditório, procede-se à análise do Balanço.

Refere-se a inexistência de «(...) evidência de que todos os terrenos e os edifícios adstritos ao ACES, bem como o Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental e o Hospital de Dia Polivalente a funcionarem em terrenos do HJFF, se encontrem inventariados e valorizados.» (vide pág 27).

Os terrenos e edifícios adjacentes ao ACES estão a ser progressivamente registados, conforme as dificuldades jurídicas e legais, decorrentes de idiosincrasias com décadas, vão sendo ultrapassadas.

Em relação ao Departamento de Saúde Mental e ao Hospital de Dia, foram registados no inventário todos os autos de medição associados a cada fatura de forma individual e não por um valor global.

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 264 310 200 - Fax: (+351) 264 322 747
geral@ulsba-mn-saude.pt www.ulsba.pt
NIF: 509 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



8/25

Small



Quanto aos 300 bens identificados como estando por inventariar, resultantes de contratos de concessão, de exploração e equipamento, da unidade de hemodíalise do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo EPE, cfr. mencionado a pág 28 do Relato, trata-se de bens adquiridos pela empresa que explorava a Unidade de Hemodialise. Por questões legais, não foi possível registar os bens no AFT da ULSBA. Ultrapassadas as questões legais que constituíam um óbice ao registo dos bens no AFT da ULSBA, proceder-se-á, no corrente exercício, ao registo dos bens no Ativo da ULSBA, pelo seu justo valor, por contrapartida de conta de doações.

Menciona-se a existência de «(...) 876 bens por inventariar e valorizar que se encontram em utilização» (págs. 28). Porém, trata-se de bens que foram registados no inventário pelo auditor externo em 2006 (com valor contabilístico nulo), por se encontrarem, à data totalmente amortizados. De entre eles, existem alguns que têm algum valor, por força de benfeitorias realizadas. Considerando, porém, que a regularização destas inconsistências só poderá ser resolvida com recurso a nova reavaliação por auditor independente, caso haja condições financeiras e orçamentais.

Assinala-se que «(o)s ajustamentos às depreciações acumuladas dos bens do ativo fixo tangível foram efetuados com base na adoção das taxas de depreciação previstas no Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, não tendo em consideração uma efetiva revisão da estimativa das vidas úteis remanescentes dos ativos (...) conforme NCRF 7». (pág 28)

Não tendo sido possível, à data da transição do POCMS para o SNC, efetuar a redefinição das vidas úteis, foi solicitado parecer à Ordem dos Contabilista Certificados (Anexo n.º 10) ao ROC (Anexo n.º 11), e à ACSS, I.P., no sentido de sabermos se deveríamos aplicar as taxas de depreciação do Decreto Regulamentar 25/2009 ou manter as taxas do CIBE.

O parecer do ROC opina inequivocamente que devemos aplicar as taxas do Decreto Regulamentar 25/2009, com redefinição das vidas úteis dos bens.

Não existindo internamente na ULSBA recursos humanos capacitados para fazer a reavaliação dos bens e edifícios, seria necessário contratar um auditor/avaliador externo. Face às dificuldades financeiras conhecidas, não foi possível contratar estes serviços.

Assim, utilizaram-se as taxas do Decreto Regulamentar 25/2009, com as correspondentes correções em capitais próprios.

Mais se afirma, a págs. 28 do Relato que, «(o)s elementos do ativo sujeitos a depreciação, cujos custos unitários de aquisição ou de produção não ultrapassem 1.000 euros, podem ser totalmente depreciados ou amortizados num só período de tributação... devendo ser analisado o custo/benefício». Todavia, *in casu*, a lei não é imperativa, deixando ao critério da Instituição a depreciação na totalidade (100%), ou não.

Temos optado pela não depreciação na totalidade.

Mod. 37



E que, «(a) área dos Ativos fixos Tangíveis deverá ser alvo de análise com periodicidade anual, de modo a que haja salvaguarda de ativos, atualização do cadastro SIGA e respetiva conciliação com a contabilidade, de modo a garantir a fiabilidade das demonstrações financeiras».

Ora, esta conciliação é feita todos os anos, conta a conta e relativa a todas as contas de aquisição de bens (classe 48), todas as contas de depreciações/amortizações acumuladas e todas as contas de depreciações/amortizações do exercício.

Além disso, ficamos com registo em *Excel*, de todas as divergências, para conhecermos as regularizações efetuadas e as divergências existentes. Desta forma qualquer auditor, em qualquer ano, pode ter perfeito conhecimento de quais foram as divergências e regularizações efetuadas. Não se encerram contas sem que, na contabilidade, o saldo das contas esteja igual ao valor de cada conta no SIGA (aplicação de inventário dos bens), garantindo-se assim total fiabilidade das demonstrações financeiras nesta área dos Ativos fixos tangíveis.

Já a págs. 30 afirma-se que: «Foi alterado o critério da constituição das imparidades de dívidas de Clientes, passando do critério fiscal para aplicação direta das normas contabilísticas de relato financeiro. (...) A alteração da política contabilística teve um impacto de €1.547.237,87, conforme registo na conta 5922. (...). Daqui se conclui que, consideraram que o cumprimento da NCRF 27 se consubstancia numa alteração de política contabilística. Contudo, à luz da NCRF 4, trata-se de correções de períodos anteriores resultantes de erros de políticas contabilísticas, que por serem materiais, em cumprimento da alínea b) do § 33 da NCRF 4, deveriam ter sido corrigidos retrospectivamente. Assim, deveriam ter sido reexpressos os saldos de abertura dos ativos, passivos e capital próprio, para o período apresentado, dado que o erro ocorreu antes do período anterior mais antigo apresentado.»

A alteração de política contabilística deu-se apenas nas dívidas do Estado.

Até à data, considerávamos que, por ser Estado, não havia qualquer expectativa de não cobrança.

Note-se que, a nível fiscal as imparidades de dívidas do Estado não são aceites.

Contudo, conforme recomendações do ROC, passou-se a contabilizar estas dívidas como cobrança duvidosa.

Entendemos não ser obrigatória uma aplicação retrospectiva em saldos anteriores, fundamentada no §5 da NCRF 4 que estabelece que «a aplicação de um requisito é impraticável, quando a entidade não o pode aplicar depois de ter feito todos os esforços razoáveis para o conseguir.

Para um período anterior é impraticável aplicar retrospectivamente uma alteração na política contabilística ou fazer uma reexpressão retrospectiva para corrigir erro se (...)

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Feitendo Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 294 310 200; Fax: (+351) 294 322 747
geral@ulsba.min-saude.pt; www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



REPÚBLICA
PORTUGUESA
SAÚDE



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, EPE

10/25

Qualif



A aplicação retrospectiva ou a reexpressão retrospectiva exigir estimativas significativas de quantias e se for impossível distinguir objetivamente a informação sobre estas estimativas que: a) Proporcione provas das circunstâncias que existiam na data em que essas quantias foram reconhecidas, mensuradas ou divulgadas; b) Teria estado disponível quando as demonstrações financeiras desse período foram autorizadas para emissão.»

Efetivamente, não tínhamos em anos anteriores, acesso a informação que permitisse considerar com certeza os créditos como de cobrança duvidosa, por estarem em causa maioritariamente créditos do Estado.

Os que não são do Estado representam um universo de milhares de faturas de pequeno montante, sendo muito difícil estimar a expectativa de cobrança de um tão grande número de faturas.

Entendemos, à luz do normativo citado, não ser obrigatória a reexpressão retrospectiva das DFs em anos anteriores.

Ainda, a págs. 31: «...constatou-se não existir consistência na adoção da política contabilística quanto ao reconhecimento de imparidades, conforme estabelecido no 11 da NCRF 4 (...) não existe evidência de que o reconhecimento de imparidades cumpre os critérios do § 24 da NCRF 27»

Segundo o parágrafo 12 da NCRF 4 «uma entidade deve alterar uma política contabilística apenas se a alteração: (...) resultar no facto das demonstrações financeiras proporcionarem informação mais fidedel e mais relevante nas demonstrações financeiras».

A alteração de políticas contabilísticas é permitida sempre que haja evidências de apresentar maior fiabilidade nas demonstrações financeiras e, por isso, as alteramos, sendo tudo explicado no Anexo como determinam os normativos.

São critérios da NCRF 27:

1. Dificuldade financeira do devedor;
2. Quebra contratual, tal como não pagamento ou incumprimento no pagamento (...);
3. Informação observável indicando que existe uma diminuição na mensuração da estimativa dos fluxos de caixa futuros de um grupo de ativos financeiros desde o seu recebimento inicial, embora a diminuição não possa ainda ser identificada para um grupo de dados de ativos financeiros individual do grupo, tal como sejam condições económicas nacionais, locais e setoriais.

Ora, estando os créditos em dívida há vários anos, há evidências que não vão ser recebidos, pelo que entendemos que a política adotada cumpre os critérios da norma.

A págs. 32 fez-se constar: «(...) considerando que à data [dez/2016] não existia segurança razoável de que a entidade iria cumprir todas as condições associadas à candidatura efetuada [substituição de equipamentos do serviço de imagiologia no âmbito do programa comunitário Portugal 2020], não foi cumprido o estabelecido no §8 da NCRF

Mod 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-549 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsba.min-saude.pt www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE

11/25

amey



22, ao reconhecerem o montante integral da candidatura na conta Devedores por atribuição de subsídios (2782), conduzindo a uma sobrevalorização do ativo e capital próprio»

O documento «FAQ» – n.º 13, da Comissão de Normalização Contabilística, (Anexo n.º 12 – “*parecer da Comissão de Normalização Contabilística*”) exemplifica, com um caso prático, como devem ser contabilizados os subsídios ao investimento.

Sobre o assunto foi solicitado parecer técnico à Ordem dos Contabilistas Certificados (cfr. Anexo n.º 13) e à Autoridade Tributária (anexo n.º 14) no qual se refere que a relevação contabilística tem três fases: registo da candidatura (movimentação de contas do Ativo e dos CP); registo do recebimento do subsídio (movimentação de contas para Anulação do Ativo e débito do Caixa) e imputação a rendimentos (movimentação de contas para anulação dos CP e reconhecimento das receitas).

Também a ACSS já o recomendava através de uma circular.

A ULSBA seguiu essas orientações.

É parecer do Contabilista Certificado da ULSBA, que à luz da NCRF 22 da CNC sobre contabilização dos subsídios, o procedimento siga o seguinte: conta 278 (Ativo) pelo valor da candidatura por contrapartida da conta 593 (capital próprio). Aquando do recebimento do Pedido de Pagamento, registo no caixa (conta 111), pela anulação do valor registado no ativo (conta 278). Por fim, na última fase, imputação a rendimentos, anulação do valor em Capital Próprio (593) pela conta de resultados (788).

No mesmo parecer, e tal como previsto na NCRF 22, está bem descrito que o registo da candidatura deve ser feito quando haja evidências de que fluirão benefícios económicos para a entidade e haja certeza/evidências do seu recebimento. E que, só existem evidências/certezas, quando se assina contrato de adesão entre as duas partes (ULSBA e Entidade que concede o subsídio) e não quando se recebe o subsídio

A ULSBA em 2016 tinha os contratos assinados para o recebimento do dito subsídio (cfr. Anexo n.º 15), pelo que se entende que a contabilização foi correta à luz dos normativos existentes, não se encontrando empolados os Ativos, Passivos e Capitais Próprios.

Mais ainda: refere o §9 da NCRF 22 que “O recebimento do subsídio não proporciona ele próprio, prova conclusiva de que as condições associadas ao subsídio tenham sido ou serão cumpridas”

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsba.mh-saude.pt www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



12/25

Real



A NCRF 22 apenas refere que deve ser reconhecido o subsídio quando haja evidências que os fluxos fluam para a entidade, mas não especifica como se afere essa fiabilidade.

Entendemos estarem asseguradas as condições de registo com fiabilidade quando haja um contrato assinado entre as duas partes, de carácter sinalagmático, com consequências jurídicas caso qualquer das partes não o possa cumprir.

Já a págs. 33 do Relato: «*Em Outros devedores diversos estão incluídas dívidas de hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde, EPE, com data anterior à implementação do sistema de "clearing house", no montante de €76.511,01. Mesmo com a implementação do sistema a partir de 2006, além das dívidas do próprio ano, existiam, a 31 de dezembro de 2016, dívidas reportadas entre 2006 e 2015, num total de €16.545,83.*»

O sistema *Clearing House* só integra as Entidades Publicas Empresariais do SNS, o Instituto Português do Sangue e da Transplantação IP e o Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge IP, não integrando as Administrações Regionais de Saúde.

Por essa razão, todas as faturas emitidas da extinta Sub-Região de Saúde de Beja, com data anterior a 2006 não foram incluídas, nem no *Clearing House*, nem no encontro de contas realizados entre os hospitais, em momento anterior ao da entrada em vigor do referido sistema, pelo que ainda se encontram em dívida.

Quanto às «(...) estimativas reconhecidas em rendimentos [que]² não poderiam ter por contrapartida a conta Clientes, nem terem sido cobradas por contrapartida dos adiantamentos realizados pela ACSS» (vide pág. 34), refira-se que, a conta «adiantamento de clientes» tinha um saldo de vários milhões porque os contratos programas ainda não estavam fechados pela ACSS. A existência desses valores, de montante elevado, introduz distorções nas demonstrações financeiras, nos seus Ativos e Passivos. Além disso distorcia a comparabilidade da informação financeira e a sua fiabilidade.

Considera-se também no Relato, a págs. 34, que «(...) no final de 2016, deveriam ter sido especializados €1.181.109,30, correspondentes às taxas moderadoras por cobrar a essa data, relativamente aos últimos três anos, ao invés de €233.306,06, pelo que ficou por especializar €947.803,24.»

As aplicações de emissão e cobrança de taxas moderadoras – SONHO, SINUS e MARTA – não disponibilizam informação sobre as taxas moderadoras em dívida.

Nesse sentido, é feita uma estimativa com base no cálculo do total de taxas moderadoras emitidas e pagas nos últimos três anos (2016, 2015 e 2014), apurando-se por diferença o valor das taxas em dívida, que era contabilizado em acréscimos, do mesmo passo que era anulado o acréscimo

² Parêntesis nosso
Mod. 37



contabilizado no ano anterior, e que incluía também os últimos três anos (2015, 2014 e 2013). Durante o mandato do anterior revisor (até 2015), foi este o critério utilizado, sem qualquer sinalização de incorrecção.

O atual revisor recomendou a alteração do critério para passar a considerar uma expectativa de cobrança dos valores em dívida, para se poder refletir as imparidades dos valores em dívida que se estima não virem a ser cobrados.

Assim, no ano 2016, foi estimado que a expectativa de cobrança máxima seria de 82,5%, pelo que o valor apurado foi o seguinte:

- O total de taxas referentes a 2014 cobradas foi de 82,5% do total de taxas de 2014 em dívida, pelo que não reconhecemos em acréscimos qualquer valor referente a taxas em dívida de 2014;
- o total de taxas referentes a 2014 cobradas foi de 78,17 %, pelo que estimamos cobrar ainda 4,34 % do total de taxas de 2015 em dívida, o que totaliza 83.601,67€;
- o total de taxas emitidas no ano 2016 e cobradas foi de 73,84%, pelo que se estima cobrar ainda 8,67 % do total de taxas de 2016 em dívida, num montante de 149.704,39€.

Conta	Pagamentos				Total emitido				Em dívida			
	2014	2015	2016	Total Geral	2014	2015	2016	Total Geral	2014	2015	2016	Total Geral
712271	201.935	203.049	156.713	561.697	276.015	295.063	269.418	840.496	74.080	92.013	112.705	278.798
712279	314	225	84	623	1.904	2.393	927	5.225	1.590	2.168	843	4.602
712276	19.237	35.396	42.919	97.552	19.240	35.465	42.929	97.634	3	69	10	82
712271	93.076	95.807	95.939	284.822	115.490	133.335	141.004	389.828	22.413	37.528	45.065	105.006
712279	661.877	663.546	553.430	1.878.852	693.159	700.283	608.030	2.001.471	31.281	36.737	54.600	122.619
712276	45.188	42.801	35.970	123.960	66.777	71.563	77.447	215.787	21.589	28.762	41.476	91.827
712272	434.821	464.924	389.886	1.289.631	592.663	688.204	586.941	1.867.807	157.841	223.280	197.055	578.176
Total Geral	1.456.449	1.505.749	1.274.940	4.237.138	1.765.247	1.926.306	1.726.694	5.418.247	308.798	420.557	451.754	1.181.109

Valor do acréscimo	2014	2015	2016	Total Geral
taxa de cobrança	82,5%	78,2%	73,8%	78,2%
Diferença para a taxa máxima	0,0%	4,3%	8,7%	4,3%
712271		12.806	23.359	36.164
712279		104	80	184
712276		1.539	3.722	5.261
712271		5.787	12.225	18.012
712279		30.392	52.716	83.108
712276		3.106	6.715	9.820
712272		29.868	50.888	80.756
Total Geral	0	83.602	149.704	233.306

Moa 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERREIROS
Rua Dr. António Fernando Coxas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 - Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsba.min-saude.pt - www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE



14/25

Ampl



Com este novo critério, não existe a possibilidade de empolar os rendimentos com taxas moderadoras que, apesar de estarem em dívida, nunca serão cobradas. Razão pela qual não foram contabilizados €1.181.109,30, mas sim €233.306,06.

Ao nível da análise constante do Relato, em matéria de «Capital Próprio» a págs. 39, afirma-se que «(d)everá ser avaliada a situação e ponderada a manutenção dos 7.144.254,43 € na conta 575, bem como o saldo remanescente de 6.293,57€ existente nessa conta desde 2008.»

Até 31 de Dezembro de 2001, o Ministério da Saúde aplicava o POCSS – Plano Oficial de Contabilidade dos Serviços de Saúde.

No referido plano a contabilização referente aos subsídios de Investimento era efetuada na conta 575.

O antigo IGIF, através das Circulares Normativas nº 3 e nº 4 de 12/11/2001 e 21/12/2011, respetivamente, deu instruções sobre os procedimentos a adotar na contabilização dos subsídios de investimento a partir de 2002, com a implementação do POCMS (Anexos n.ºs 16 e 17 - CN 3 e CN 4).

Assim, só a partir dessa data e para projetos futuros, se começou a utilizar as contas 2745 – Subsídios de Investimento e 7983 – Transferência de capital obtidas, e a contabilizar de acordo com o POCMS.

Sobre o valor acumulado na conta 575, aquando a transição para o POCMS, a ACSS (ex-IGIF) não deu qualquer instrução.

O saldo em análise, transitou da extinta sub-Região de Saúde de Beja e refere-se a subsídios recebidos para construção de edifícios e aquisição de equipamentos. Não há evidências nem dados fiáveis para o imputar a rendimentos numa base sistemática.

Afirma-se ainda que, «(r)elativamente aos restantes subsídios para investimentos no montante de 3.932.336,28 €, a ULSBA não consegue justificar, por projeto, os montantes reconhecidos em subsídios para investimentos, tendo-se apurado o seguinte:

- Reconhecimento de subsídios em rendimentos, para além dos períodos necessários para balanceá-los com gastos relacionados com os AFT que se pretende que compensem;
- Desreconhecimento de subsídios em subconta diferente da do reconhecimento inicial;
- Reconhecimento de subsídios pelo montante líquido recebido, devido à compensação entre recebimentos e reposição de verbas relativos a projetos distintos»

Não podemos concordar com esta sinalização como tratando-se de uma inconsistência, porque temos todos os projetos suportados por mapas, com faturas discriminativas, taxas de depreciação e valores das diversas prestações recebidas, que suportam e justificam a imputação a rendimentos.

Nesse sentido, solicitamos a identificação das divergências que se afirma terem sido encontradas.

Admitimos, porém, algumas incongruências nos mapas que fazem o controlo dos subsídios recebidos

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 ; Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsba.mh-saude.pt www.ulsba.pt
NIF: 506 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, EPE

15/25

Handwritten signature



pela extinta sub-Região de Saúde de Beja e que transitaram para a ULSBA sem o suporte de faturas. De realçar ainda que a partir de 2018 temos todas as candidaturas devidamente documentadas, organizadas, com todos os documentos processuais, com disponibilidade digital dessa mesma organização no gabinete de projetos e no serviço financeiro.

No que respeita à demonstração de resultados/rendimentos, conclui-se, a págs. 44 do Relato que, *«(c)onsiderando a finalidade dessas verbas, o montante de 1.468.079,96 € deveria ter sido reconhecido como subsídio à exploração, dado destinar-se a compensar gastos do período, enquanto que o montante de 12.758.815,00 € deveria ter sido reconhecido no Capital Próprio, dado que a sua atribuição não resultou de uma alteração dos pressupostos/circunstâncias que justificaram o cálculo do valor per capita atribuído, mas do propósito de reforçar a tesouraria para pagamento de dívidas de períodos anteriores.»*

Ora, já após o encerramento das contas de 2016 a ACSS, I.P. remeteu uma adenda ao Contrato-Programa para ser registada no exercício de 2016.

Todavia, atendendo a que ainda se podiam alterar as DFs, optámos por contabilizar essa verba no próprio exercício de 2016, sendo considerado uma ocorrência verificada após a data do balanço, explicado na nota nº 25 do Anexo, e conforme NCRF.

Efetivamente, toda esta contabilização foi explicada no Anexo, no quadro nº 15.30 (Alteração da estimativa de penalização dos objetivos regionais após a data do balanço).

Conforme email enviado pela Vice-Presidente da ACSS, I.P. (Anexo nº 18 - «Verbas adendas»), os valores de €12.758.815,00 e o valor de €1.468.079,96, são verbas adicionais ao Contrato-Programa, uma vez que acrescem ao seu valor inicial.

A adenda ao acordo modificativo de 2016, que consta em anexo ao CP, espelha exatamente o afirmado, uma vez que o valor da capitação, passou de €76.539.458, para €89.298.273. (Anexo nº 19) Para além disso, foi introduzida na adenda a verba referente à reposição salarial (€1.468.079,96).

Logo, não nos restam dúvidas, que se trata de verba adicional ao CP.

A não alteração do critério de cálculo do valor *“per capita”* invocado parece não ser suficiente justificação da relevação mais correta da verba em causa.

Ainda em relação à verba da reposição salarial, conforme email da ACSS de 29.12.2017 (Anexo nº 20 - V. Convergência), a referida Instituição solicita uma fatura para o mesmo valor, considerando-o como verba de convergência, justificando do ponto de vista técnico a contabilização em resultados no próprio exercício e não em *“capital próprio”*.

Trata-se de uma verba do próprio exercício e não de anos anteriores, não se trata de um erro, alteração de política contabilística, doação ou qualquer outra variação patrimonial positiva; pelo que é sempre de registar em rendimentos.

Mais 37



Foi solicitada uma informação vinculativa à AT relativa à periodização de exercícios (artigo 18º do CIRC).

Assim, caso tivéssemos contabilizado na conta 56 – resultados transitados e sendo considerada uma variação patrimonial positiva, deveríamos acrescentar o valor ao resultado líquido fiscal para pagamento do IRC ou não.

A AT pronunciou-se, claramente, nessa informação vinculativa, no sentido de que, quando as Variações Patrimoniais são desconhecidas, ou seja, ocorram de surpresa, não as devemos acrescentar ao resultado líquido fiscal.

Ora, sendo o caso, ocorreria um erro grave do ponto de vista fiscal: não tributar cerca de €14.415.477,90 em IRC.

Quando estão em causa eventuais impostos a cobrar pelo Estado, as normas fiscais sobrepõem-se às contabilísticas, como seria o caso;

Do ponto de vista contabilístico e parafraseando a nota à conta 56 que consta no livro “*Elementos de contabilidade geral*” – António Borges, et al. «*As regularizações de natureza excepcional que cabem no âmbito desta conta prendem-se com eventos verificáveis num determinado ano, mas indubitavelmente imputáveis ao ano transato ou anos transatos e que assumem grande relevo na informação veiculadas nas demonstrações financeiras.*»

Ora, na nossa opinião, trata-se de verbas do próprio exercício e não de exercícios anteriores, logo, não são suscetíveis de enquadramento nesta rubrica.

Por sua vez, segundo a mesma nota, podem enquadrar-se as «*alterações da política contabilística, as alterações de estimativas contabilísticas e os erros.*»

É nosso entendimento que, nenhuma destas situações se enquadra nesta situação.

Ainda que se entenda dever classificar-se noutra conta de resultados, sempre será imputável a rendimentos do exercício, na classe 7 e nunca em «*exercícios anteriores.*»

A ULSBA não se pronuncia quanto às imputadas infrações financeiras, na medida em que tais imputações e seus fundamentos, de facto e de direito, serão objeto do contraditório pessoal dos gestores nelas visadas atendendo à natureza pessoal da responsabilidade em causa.

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 264 310 200. Fax: (+351) 264 322 747
geral@ulsba.mh-saude.pt, www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, EPE

17/25

Handwritten signature



Relativamente à Recomendações emitidas:

I. Implementar medidas adequadas para suprir os erros e falhas nos elementos das demonstrações financeiras e no processo de relato financeiro e as deficiências do sistema de controlo interno detetadas

- ✓ Estão a ser elaborados Manuais de Procedimentos das áreas mais relevantes neste ponto: Financeira e Aprovisionamento (Compras e Património).
- ✓ Vai reavaliar-se a orgânica e organização dos Serviços Financeiros, de modo a reforçar as funções de conciliação de contas de terceiros.
- ✓ Será revisto o Serviço do Património, de forma a permitir ter o inventário devidamente valorizado e as depreciações e imparidades devidamente calculadas.
- ✓ Será reativada a Comissão de Abates.
- ✓ A contratação do Auditor Interno constituirá um contributo importante para a implementação destas e outras medidas, procedimento que se encontra em curso.

II. Realizar, pelo menos na proximidade da data de relato, confirmações, conciliações e regularizações contabilísticas de saldos de terceiros e verificações físicas dos ativos fixos tangíveis

- ✓ As conciliações de saldos de terceiros são feitas na data de encerramento de contas, contudo, como já explicado, é muito difícil fazer-se a reconciliação dos saldos das contas de clientes e de outros devedores. A conciliação dos saldos de credores tem-se resumido aos fornecedores e outras entidades selecionadas pelo ROC, que no entanto, abrange uma grande parte do volume financeiro dos saldos. Progressivamente serão abrangidas mais entidades credoras. A limitação prende-se com o facto de ser necessário afetar recursos humanos suficientes, podendo não haver autorização para a contratação.
- ✓ Quanto à verificação física dos ativos fixos tangíveis, dependendo da disponibilidade financeira e orçamental, será ponderada a contratação de um perito avaliador externo, sendo posteriormente assegurada a continuidade desse trabalho pelo serviço de património da ULSBA.

Moc 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 , Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsba.mis-saude.pt www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, EPE

18/25

Carrell



III. Concluir o processo de recrutamento do Auditor Interno e dotar o Serviço de Auditoria Interna dos recursos humanos necessários ao exercício das competências legalmente previstas

✓ Em abril de 2017, o Auditor Interno selecionado através do processo de recrutamento, não tinha iniciado a sua atividade, em virtude do desempenho das suas funções como Técnico Certificado de Contas, nos Serviços Financeiros da ULSBA, dado que era necessário garantir os trabalhos inerentes ao encerramento de contas do ano de 2016. Para garantir a sua substituição, foi submetido à Tutela pedido de autorização para contratação de um Técnico Certificado de Contas, processo que não obteve decisão (Anexo 21). Entretanto, o candidato classificado em 1º lugar na Lista de Ordenação Final procedeu à denúncia do contrato e foi aberto novo procedimento de recrutamento, aguardando-se presentemente a publicação em Diário da República.

IV. Definir, elaborar e implementar regras e procedimentos sistemáticos que assegurem a cobrança tempestiva da receita, a recuperação da dívida vencida e a sinalização precoce dos riscos de incobabilidade.

Os procedimentos foram preparados, conforme documento que se junta, não se encontrando, porém, a ser integralmente cumpridos, o que será priorizado para execução. (Anexo 7)

V. Resolver o diferendo com o Hospital do Espírito Santo de Évora, EPE, relativo a serviços prestados e facturados por aquele hospital, ou, na eventualidade de não ser resolvido o diferendo até ao final do exercício, reconhecer a dívida na conta de Fornecedores, de modo a que seja incluída no sistema de “clearing house”.

✓ Foi já realizada reunião entre as duas instituições, tendo como objectivo a resolução do diferendo existente. Ficaram acordadas reuniões de trabalho com o objectivo de ser definida uma solução para resolução definitiva do problema.

VI. Garantir a reposição, por parte dos médicos, dos 2 meses de suplemento remuneratório pagos a mais pelo exercício de funções de coordenação no triénio 2015 – 2017.

Conforme consta do contraditório pessoal dos membros do Conselho de Administração, quando se ponderou a decisão de passar a abonar os suplementos 12 meses por ano, ao órgão de gestão foram chegando ecos de descontentamento, no uso do argumento de que outros diretores de serviços e departamentos clínicos em inúmeras Instituições eram pagos à razão de 14 (catorze) meses por ano.

Mas 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSE JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 254 310 200 . Fax: (+351) 254 322 747
geral@ulsba-mir-saude.pt . www.ulsba.pt
NIF: 509 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



18/25

Final



De facto, do apanhado efetuado pelos serviços da ULSBA, resultou que, num universo de 25 (vinte e cinco) Instituições questionadas, 14 (catorze) afirmaram pagar os referidos suplementos, 14 vezes por ano e, 11 (onze) Instituições afirmaram pagar apenas 12 (doze) meses por ano.

Tal situação de facto estará relacionada com as «necessidades» (?) de cada Instituição, atendendo à resposta dada pelos SPMS à questão inicialmente colocada, referindo que a base legal para a utilização dos abonos, compete a cada instituição e que, cada uma deveria solicitar ao “...RHV a criação de nova codificação no caso do existente não responder às vossas necessidades”

Posto o que, considerando por um lado, que mesmo no regime pré-vigente não se encontrou enquadramento legal e, por outro lado, a informação disponibilizada pelo Diretor do Serviço de Recursos Humanos da ULSBA, de que este procedimento ocorre desde há muitos anos, sem que ninguém tivesse suscitado a sua legalidade e muito menos promovido a sua alteração, após sucessivos escrutínios por diversas entidades, o Conselho de Administração entendeu que deveria determinar apenas a reposição referente ao ano em que foi tomada e não antes, em face do exposto e da falta de uniformidade na aplicação da Lei.

Evidentemente que, atendendo ao teor do Relato, o Conselho de Administração adotará o ato administrativo tendente à reposição dos montantes indevidamente pagos nos anos de 2015 e 2016, conforme exposto no ponto 39 das «principais conclusões» do Relato.

VII. Elaborar, rever, actualizar e aprovar os regulamentos e manuais de procedimentos para todas as áreas, bem como o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e aprovar anualmente o respectivo relatório de acompanhamento.

✓ Estão a ser elaborados/atualizados os Regulamentos e Manuais de Procedimentos de várias áreas: Aprovisionamento (Compras, Património e Transportes), Recursos Humanos (Assiduidade, Avaliação Desempenho, Procedimento Concursal), Planeamento e Controlo de Gestão, Admissão Doentes/Produção.

✓ O Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas será elaborado com a admissão do Auditor Interno.

VIII. Garantir que é efectuado o preenchimento dos boletins de utilização de todos os veículos.

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernandes Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 - Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsba.min-saude.pt www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



20/25

Amel



✓ Inicialmente, os verbetes de controlo mensal por viatura, não estavam todos no arquivo do Serviço de Transportes. Face ao verificado, foi solicitado às Unidades Funcionais de Cuidados de Saúde Primários o envio dos respetivos verbetes de controlo mensal, por viatura, referentes aos anos de 2016, 2017 e dos meses já decorridos de 2018. O Serviço de Transportes organizou arquivo por unidade funcional, respetiva viatura e por anos.

✓ Neste âmbito, definiu-se e passou a ser assegurado o procedimento de conferência dos documentos enviados, confrontando os serviços efetuados com os quilómetros da respetiva viatura e respectivos talões de abastecimento.

✓ Também já se instituiu a obrigatoriedade de ser efectuado o preenchimento dos boletins de utilização dos veículos utilizados nas deslocações em serviço dos membros do Conselho de Administração.

IX. Rever a política de utilização de viaturas pelos membros do Conselho de Administração no sentido de eliminar a possibilidade de utilização pessoal das viaturas.

✓ Começamos por referir que o atual Conselho de Administração, à semelhança do que acontece noutras Instituições, estava convicto de se encontrar em cumprimento da Lei, permitindo a utilização do veículo de serviço, estritamente nos dias de trabalho e por causa dele. Pelo que, notificados do Relato a que ora se responde, embora não concordem com o enquadramento nele efetuado relativamente à questão *sub judice*, os membros do CA que utilizavam viatura, procederam à denúncia do acordo e conseqüente entrega do veículo que lhes estava afeto, nos termos do artigo 33º do Estatuto do Gestor Público.

À ULSBA, E.P.E., é expressamente aplicável a disciplina decorrente do EGP (que não conflitua com o disposto no mencionado DL 14/2003).

Dispõe o artigo 33º, sob a epígrafe «utilização de viaturas»:

1 - O valor máximo das viaturas de serviço afetas aos gestores públicos é fixado por deliberação em assembleia geral, no caso das sociedades anónimas, ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças, no caso das entidades públicas empresariais.

Moc 37



2 - O valor previsto no número anterior é fixado à luz das orientações que venham a ser estabelecidas para o efeito pelos acionistas ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças.

3 - O valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas de serviço é fixado em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação.

(- redação inicial do DL n.º 71/2007: «O valor máximo de combustível afeto às viaturas de serviço é fixado pelo conselho de administração.»)

4 - É vedado o exercício de qualquer opção por parte dos gestores para aquisição de viaturas de serviço que lhes tenham sido afetas.

5 - O disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas.»

Relativamente a esta componente da remuneração dos gestores públicos, a Resolução da Assembleia da República n.º 53/2011, publicada na I Série do Diário da República n.º 57, de 22.03.2011, veio recomendar, «(n) o que respeita a outras componentes do quadro remuneratório, subsídio de refeição, ajudas de custo, automóvel, gasolina, seguro de saúde, etc., deve também ser definido o montante máximo» (al. g) do n.º 2)

E, «(n) o que se reporta à utilização de viatura automóvel, ligeiro de passageiros, consideramos que o seu valor de aquisição, por qualquer forma (aquisição, leasing, renting, etc.) não deverá ultrapassar o montante de € 40 000.» (al. i) do n.º 2)

Por se conterem dentro do valor recomendado pela AR, quanto à previsão contida nos n.ºs 1 e 2 do artigo 33º do EGP, mantiveram-se os valores máximos para aquisição de viaturas afetas aos gestores públicos, a que alude o n.º 4 do Despacho Conjunto n.º 351/2006, publicado na II Série do Diário da República, n.º 81, de 26.04.2006, emitido quando se encontrava em curso a revisão do Estatuto do Gestor Público (DL 71/2007), tendo sido reiterada proibição da opção de compra das viaturas de serviço prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2005, de 23.06. em linha, de resto com o já previsto na al. d) do n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01..

Com efeito, ainda hoje, nos termos do Despacho Conjunto n.º 351/2006, «(...) os membros dos conselhos de administração beneficiam, (...) das seguintes regalias e benefícios complementares: a) Aplicação das regalias

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 , Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsba.rmin-saude.pt - www.ulsba.pt
NIF: 508 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, EPE

22/25

Amil



sociais sem caráter pecuniário de aplicação generalizada a todos os trabalhadores da sociedade; b) Utilização pessoal de viaturas de serviço, por parte dos membros executivos do conselho de administração, cujo valor máximo de aquisição não pode exceder os seguintes limites: i) €35.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo A; ii) €30.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo B.» (n.º 4)

Já durante a vigência do EGP atualmente em vigor, o Tribunal de Contas realizou uma Auditoria ao Sistema Remuneratório dos Gestores Hospitalares e aos Princípios e Boas Práticas de Governação dos Hospitais, E.P.E. (processo n.º 20/10-Audit – Relatório n.º 17/2011 – 2ª S) no qual se assinalou o volume considerável da despesa com combustível e portagens em algumas Instituições de Saúde.

Para o que ora interessa, nesse documento considerou-se que:

«- Se for atribuída viatura de serviço, para utilização exclusiva e permanente do utilizador, para qualquer fim (pessoal ou de serviço) deve ser considerado como rendimento em espécie o valor anual correspondente ao produto de 0,75% do custo de aquisição da viatura pelo número de meses de utilização da mesma, nos termos do n.º 5 do art.º 24.º do CIRIS, e n.º 4 do art.º 46.ºA 41, da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, atualizada;

- No caso de não estarem definidas, inequivocamente, as regras da utilização de viaturas de serviço, de forma a ficar claro que a viatura não é utilizada nas deslocações entre a residência do membro do CA e a respetiva unidade de saúde EPE, nem nos dias de descanso semanal deverá a mesma sujeitar-se a tributação.

- Caso a unidade de saúde não disponha de viatura para deslocação dos seus membros em serviço, havendo necessidade de estes utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26 do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário.»

Assertivamente se concluindo no Relatório a que nos referimos, que *«(a) falta de clarificação da atribuição de outros benefícios complementares já existentes (utilização de viatura e telefones móveis) prejudica o erário público e a pretendida moderação salarial. O esclarecimento sobre a atribuição e respetiva valorização de todas as componentes remuneratórias contribuiria para tornar o sistema remuneratório transparente e atrativo para gestores qualificados e experientes integrarem os conselhos de administração dos hospitais EPE.»*

Terá sido nesta sequência que surgiu a alteração do n.º 3 do artigo 33º do EGP, acima transcrito no ponto 26., introduzida pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., por via da qual se fixou *«em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação»*, o valor máximo de combustível e portagens

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7801-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsba-min-saude.pt www.ulsba.pt
NIF: 508 154 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, EPE

23/25

Amel



afeto mensalmente às viaturas utilizadas pelos gestores, reflexo da necessidade de contenção das despesas emergentes dos consumos de combustíveis e portagens, assinalados no suprarreferido Relatório do TC, clarificando e valorizando a atribuição deste benefício complementar.

Pelo que, a fixação da despesa com combustível e portagens, em $\frac{1}{4}$ do valor do abono mensal para despesas de representação dos gestores, só se compreende na perspetiva de utilização pessoal da viatura, sendo a despesa que exceda esse limite máximo, assumida integralmente pelo beneficiário.

Se assim não fosse, regularia a situação, a regra geral aplicável a todos os demais trabalhadores, por via da qual, na falta de viatura de serviço, havendo necessidade de utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26º do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário, conforme também - bem -, salientado no mencionado Relatório n.º 17/2011 - 2ª S, do Tribunal de Contas.

Evidentemente que, o deveria acontecer, não obstante a previsão legal a que aludimos, era ao preenchimento do conceito de «utilização pessoal» que deve ser estritamente relacionada com o exercício das funções inerentes ao cargo. Por isso deveria ser regulamentado que a utilização pessoal a que nos referimos deve excluir deslocações em férias, fins-de-semana e feriados que não justificadas por razões de serviço público.

Ora, os membros do CA faziam um uso pessoal estritamente necessário ao exercício do cargo nos quais foram investidos.

Por assim ter sido entendido, os membros do CA outorgaram um acordo relativo ao uso pessoal de viatura automóvel, nos termos do artigo 46º-A do Código Contributivo, mediante o qual só poderiam utilizar a viatura, para fins pessoais durante os dias úteis e, nos fins-de-semana apenas por razões de serviço e em cumprimento de imperativo legal ou necessidade de representação da Instituição.

✓ Ainda assim, através da deliberação do Conselho de Administração de 7 de novembro de 2018, conforme extracto de ata n.º 56 (Anexo n.º 22), está sanada a situação da utilização "pessoal" das viaturas.

X. Reforçar o acompanhamento da execução e dos pagamentos no âmbito do acordo

Mod. 37

UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE
SEDE: HOSPITAL JOSÉ JOAQUIM FERNANDES
Rua Dr. António Fernando Covas Lima
7601-849 Beja, Portugal
Tel: (+351) 284 310 200 Fax: (+351) 284 322 747
geral@ulsa.baixo-alentejo.pt www.ulsa.baixo-alentejo.pt
NIF: 506 754 275



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



ULSBA
Unidade Local de Saúde
do Baixo Alentejo, EPE

24/25

Muel



celebrado com a Santa Casa de Misericórdia de Serpa relativo ao Hospital de São Paulo.

✓ No âmbito do Acordo para prestação de cuidados no H.S.Paulo, de Serpa, a ULSBA acompanha mensalmente a execução em termos de atividade reportada, sendo necessário reforçar e sistematizar a elaboração periódica de relatórios de acompanhamento.

✓ Com o início das transferências inter-hospitalar de referências CTH, consideramos fundamental que uma entidade externa, como a ARS do Alentejo, possa dar um contributo positivo no âmbito da auditoria aos processos clínicos e informação clínica, que são o suporte à produção (de consultas, urgência e MCDT) apresentada.

✓ Está a ser ultimada, para poder ser implementada até ao final do corrente ano, uma rotina para elaboração periódica de relatórios de acompanhamento por parte da ULSBA, incidindo sobre as áreas de acompanhamento da execução da urgência, da execução da consulta externa e execução financeira.

É quanto se nos oferece aduzir.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente do Conselho de Administração,

Maria da Conceição Margalha

Anexo: 22 Anexos (26 Documentos).



V. MARIA DA CONCEIÇÃO LOPES BAPTISTA MARGALHA

Queij



Exmo. Senhor
Diretor-geral do Venerando do
Tribunal de Contas

Avenida Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18057/2018
2018/11/9



Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		SAI-ULSBA/2018/4208	08.11.2018

ASSUNTO: **RELATO DA AUDITORIA FINANCEIRA À UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE - PROCESSO N.º 4/2018 - EXERCÍCIO DO DIREITO CONTRADITÓRIO**

MARIA DA CONCEIÇÃO LOPES BAPTISTA MARGALHA, Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., nomeada para o exercício do cargo, com efeitos a 01.04.2017, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2017, publicada na II Série do Diário da República n.º 104, de 30.05.2017, notificada do Relato resultante da Auditoria Financeira à ULSBA, E.P.E., da 2ª Secção desse Tribunal de Contas e para, querendo, exercer o contraditório pessoal, relativamente às imputadas infrações financeiras nele identificadas, vem, fazendo-o, aduzir o seguinte:

I - AS INFRAÇÕES FINANCEIRAS IMPUTADAS:

À signatária, é imputada a prática das seguintes infrações financeiras:

- A) Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto, por violação do disposto no n.º 1 do artigo 45º e alínea b) do n.º 1 do artigo 46º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC);
- B) Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017, por violação do n.º 2 do artigo 3º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, artigo 33º do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro), n.º 2 do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), alínea a), do n.º 1 e n.º 2 do artigo 22º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho e alínea a) do n.º 6, do artigo 42º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.

Mod. 37



Lucy

C) Não Acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores, por violação do n.º 2 do artigo 266º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Cumprir dizer, antes de mais, que a signatária acolhe com muito interesse o Relato relativamente ao qual ora exerce o contraditório, pela utilidade e conveniência de que reveste e nele vê a oportunidade de tentar corrigir as deficiências identificadas – acumuladas certamente ao longo dos anos –, ao exercício financeiro da Instituição, retificação que tem vindo a ser efetuada no mandato para o qual foi investida pela Resolução do Conselho de Ministros acima indicada, prestando o seu contributo, na medida dos seus conhecimentos, colaborando na melhoria que todos esperamos conseguir.

Não pode, porém, aceitar a inculpação pela prática dos factos que os Exmos. Auditores entendem integrar a prática das infrações financeiras acima identificadas, pelas razões que seguidamente se expõem:

II – ANÁLISE E ENQUADRAMENTO DAS IDENTIFICADAS INFRAÇÕES:

A) Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto;

1. Conforme se descreve a fls. 47 e 48 do Relato, o procedimento de concurso público para aluguer operacional de viaturas ligeiras foi aberto por deliberação de 02.07.2015, do Conselho de Administração então em funções, com vista à adjudicação do *renting* por um período temporal de quatro anos (2016-2019), renovável por mais um ano, comportando uma despesa total de €520.000 (quinhentos e vinte mil euros), acrescido de IVA à taxa legal.

2. Os contratos subsequentes ao referido procedimento, outorgados em 30.11.2015 e 09.12.2015, foram remetidos a esse Tribunal em sede de fiscalização prévia, tendo sido devolvidos a esta Instituição para prestação de esclarecimentos em 18.03.2016 (Of.º 7910/2016) o que não foi feito, razão pela qual, não foram objeto de decisão.

3. Os contratos em apreço foram objeto de renovação em 08.02.2017.

4. Considerando que os contratos vêm sendo executados, entendem os Exmos. Auditores que existe responsabilidade financeira sancionatória do Conselho de Administração presentemente em funções, pela prática de infração legal consistente na omissão de remessa dos mesmos a fiscalização prévia.

Mod. 37



~
mey

5. O Conselho de Administração que a signatária preside, iniciou funções no dia 03.04.2017 (segunda-feira). Considerando que a nomeação para o exercício do cargo produziu efeitos a 01.04.2017 (sábado), seguindo a linha de raciocínio vertida no Relato, é correto afirmar-se que, ainda a signatária não tinha entrado nas instalações e estava já em infração e sujeita à aplicação de sanção financeira.

Isto porque,

6. Os contratos em apreço haviam sido expressamente renovados em 08.02.2017, dois meses antes do início de funções do Conselho de Administração que a signatária preside;

Antes disso, os contratos haviam sido outorgados e remetidos a visto em 26.02.2016, um ano e dois meses antes do início de funções do Conselho de Administração que a signatária preside, e, solicitados os esclarecimentos a que supra aludimos, em 18.03.2016, nada foi respondido.

7. Ou seja, no dia 01.04.2017, sem o saber, a signatária já se encontrava, objetivamente, em infração.

8. É certo que, em junho de 2017, o Conselho de Administração foi informado do estado dos procedimentos concursais e, nesse documento foi igualmente informado que, de entre muitos outros (como terão constatado os Exmos. Auditores), este processo inspirava especiais cuidados, por constituir uma situação que, para além de facto consumado, era (e é) grave e delicada, carecendo de urgente resolução, sobretudo, por se tratar de **veículos afetos à prestação de cuidados de saúde, médicos e de enfermagem, domiciliários, transporte de produtos biológicos para outras Instituições para análise e transporte de trabalhadores que, por motivo de serviço, necessitam de se deslocar.**

9. Por conseguinte, o reenvio dos contratos ao Tribunal de Contas, pressupunha a resposta ao ofício n.º 7910/2016, com a maioria dos pontos sem possibilidade de esclarecimento, quer por falta de justificação de facto, quer por inexistência dos documentos financeiros requeridos, reportados à data da outorga dos contratos.

10. A recusa de visto e conseqüente nulidade dos contratos implicaria, desde logo, a devolução das viaturas e, conseqüentemente, a impossibilidade de efetuar a reposição de *stocks* de farmácia e armazém nas várias unidades funcionais da área de influência da ULSBA (designadamente, centros de saúde); a sede da ULSBA e as Unidades de Cuidados de Saúde Primários (UCSP e UCC), deixariam de ter viaturas para as respetivas necessidades, nomeadamente, transporte de pessoas, equipas médicas e de enfermagem, para consultas nas diversas extensões de saúde, prestação de cuidados de saúde ao domicílio (médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, psicólogos, psiquiatras); transporte das brigadas de recolha de sangue, reuniões, formação e participação em grupos de trabalho, mas também, para transporte de produtos (sangue e produtos fisiológicos) para análise nos Hospitais e laboratórios em

Mod. 37



Oneij

Lisboa e Hospital do Espírito Santo em Évora, transporte de plaquetas aos hospitais de Évora e Lisboa para doentes internados, transporte de amostras de águas para análise no Laboratório de Saúde Pública de Évora e transporte de medicamentos para doentes internados e doentes em cuidados paliativos.

11. Pelo que, neste momento e perante a imputação de infração, pela qual a signatária se vê responsabilizada em sede sancionatória, por incumprimento legal ao qual não deu causa e que manteve por falta de alternativas à legal resolução do problema, o órgão colegial terá que ponderar a resolução dos contratos com o apontado fundamento, privando doentes de assistência domiciliária, transporte dos produtos biológicos para análise e dos trabalhadores em serviço, devolvendo os veículos à locadora, com as consequências que daí resultarão.

12. Designadamente, com aumento exponencial dos custos que se espera que ocorra, com transportes indispensáveis e de que não pode prescindir-se, pelo menos, com a prestação de cuidados domiciliários, transporte de produtos biológicos para análise e transporte de trabalhadores em viatura própria, sempre que o transporte público não constitua alternativa viável.

13. O que não pode é aceitar a imputação que lhe foi dirigida, pela prática de infração verificada (e renovada) antes ainda do início do seu mandato, por a considerar injusta e indevida, no plano legal e moral.

14. Assim, por entender que a imputada infração não apresentava alternativa de cumprimento da legalidade, entende o signatário que estão reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade pela infração, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 65º da LOPTC, o que requer.

B) Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017;

15. A signatária vem também indiciada pela prática de infração financeira consistente na atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017.

16. Começamos por referir que, a signatária, à semelhança de dezenas de outros membros de direção de inúmeras Instituições, de norte a sul do país, estava convicta de se encontrar em cumprimento da Lei.

17. Não pretendeu, para si, a afetação de viatura de serviço, mas, ainda assim, vem-lhe imputada a prática de infração, provavelmente por ter participado na deliberação do órgão de gestão que procedeu à afetação de viatura para os outros membros do órgão de gestão.

18. A signatária sabe, porém, que os membros do CA aos quais foi afeta viatura de serviço faziam dela um uso prudente, racional e estritamente relacionado com o exercício dos cargos.

Mod. 37



meij

19. E, considera a respondente que a utilização *peçoal* por eles efetuada tem adequado enquadramento legal.

Com efeito,

20. A Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., é uma entidade pública empresarial, nos termos do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, na redação que lhe foi dada pelas Leis n.ºs 75-A/2014, de 30.09. e 42/2016, de 28.12.), Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10.02. que aprovou os respetivos Estatutos que constam do anexo III.

21. Por força do disposto na parte final do artigo 2º, o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01., é aplicável à ULSBA, E.P.E. que, genericamente, disciplina a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares dos órgãos de administração ou gestão.

22. Porém, nos termos do disposto no artigo 13º dos Estatutos das ULS, «(a)os membros do conselho de administração aplica-se o estatuto do gestor público, sem prejuízo do disposto nos presentes Estatutos e no respetivo diploma de aprovação.»

23. O Estatuto do Gestor Público (EGP) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27.03. (tendo sido sujeito às alterações introduzidas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12., Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., retificado pela declaração n.º 2/2012, de 25.01. e Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho).

24. À ULSBA, E.P.E., é, por conseguinte, expressamente aplicável a disciplina decorrente do EGP (que, como veremos, não conflitua com o disposto no mencionado DL 14/2003).

Ora,

25. Para o que ora interessa, dispõe o artigo 33º, sob a epígrafe «*utilização de viaturas*»:

1 - O valor máximo das viaturas de serviço afetas aos gestores públicos é fixado por deliberação em assembleia geral, no caso das sociedades anónimas, ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças, no caso das entidades públicas empresariais.

2 - O valor previsto no número anterior é fixado à luz das orientações que venham a ser estabelecidas para o efeito pelos acionistas ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças.

3 - O valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas de serviço é fixado em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação.

Mod. 37



mes

(- redação inicial do DL n.º 71/2007:

«O valor máximo de combustível afeto às viaturas de serviço é fixado pelo conselho de administração.»)

4 - É vedado o exercício de qualquer opção por parte dos gestores para aquisição de viaturas de serviço que lhes tenham sido afetas.

5 - O disposto no presente artigo exerce-se **em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas.**»

26. Relativamente a esta componente da remuneração dos gestores públicos, a Resolução da Assembleia da República n.º 53/2011, publicada na I Série do Diário da República n.º 57, de 22.03.2011, veio recomendar, «(n) o que respeita a outras componentes do quadro remuneratório, subsídio de refeição, ajudas de custo, automóvel, gasolina, seguro de saúde, etc., deve também ser definido o montante máximo» (al. g) do n.º 2)

27. E, «(n) o que se reporta à utilização de viatura automóvel, ligeiro de passageiros, consideramos que o seu valor de aquisição, por qualquer forma (aquisição, leasing, renting, etc.) não deverá ultrapassar o montante de € 40 000.» (al. i) do n.º 2)

28. Por se conterem dentro do valor recomendado pela AR, quanto à previsão contida nos n.ºs 1 e 2 do artigo 33º do EGP, mantiveram-se os valores máximos para aquisição de viaturas afetas aos gestores públicos, a que alude o n.º 4 do Despacho Conjunto n.º 351/2006, publicado na II Série do Diário da República, n.º 81, de 26.04.2006, emitido quando se encontrava em curso a revisão do Estatuto do Gestor Público (DL 71/2007), tendo sido reiterada proibição da opção de compra das viaturas de serviço prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2005, de 23.06. em linha, de resto com o já previsto na al. d) do n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01..

29. Com efeito, ainda hoje, nos termos do Despacho Conjunto n.º 351/2006, «(...) os membros dos conselhos de administração beneficiam, (...) das seguintes regalias e benefícios complementares: a) Aplicação das regalias sociais sem caráter pecuniário de aplicação generalizada a todos os trabalhadores da sociedade; b) Utilização pessoal de viaturas de serviço, por parte dos membros executivos do conselho de administração, cujo valor máximo de aquisição não pode exceder os seguintes limites: i) €35.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo A; ii) €30.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo B.» (n.º 4)

30. Já durante a vigência do EGP atualmente em vigor, o Tribunal de Contas realizou uma Auditoria ao Sistema Remuneratório dos Gestores Hospitalares e aos Princípios e Boas Práticas de Governação dos Hospitais, E.P.E. (processo n.º 20/10-Audit – Relatório n.º 17/2011 – 2ª S) no qual se assinalou o volume considerável da despesa com combustível e portagens em algumas Instituições de Saúde.

31. Para o que ora interessa, nesse documento considerou-se que:

Mod. 37



check

«- Se for atribuída viatura de serviço, para utilização exclusiva e permanente do utilizador, para qualquer fim (pessoal ou de serviço) deve ser considerado como rendimento em espécie o valor anual correspondente ao produto de 0,75% do custo de aquisição da viatura pelo número de meses de utilização da mesma, nos termos do n.º 5 do art.º 24.º do CIRS, e n.º 4 do art.º 46.º A 41, da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, atualizada:

- No caso de não estarem definidas, inequivocamente, as regras da utilização de viaturas de serviço, de forma a ficar claro que a viatura não é utilizada nas deslocações entre a residência do membro do CA e a respetiva unidade de saúde EPE, nem nos dias de descanso semanal deverá a mesma sujeitar-se a tributação.

- Caso a unidade de saúde não disponha de viatura para deslocação dos seus membros em serviço, havendo necessidade de estes utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26 do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário.»

32. Assertivamente se concluindo no Relatório a que nos referimos, que **«(a) falta de clarificação da atribuição de outros benefícios complementares já existentes (utilização de viatura e telefones móveis) prejudica o erário público e a pretendida moderação salarial. O esclarecimento sobre a atribuição e respetiva valorização de todas as componentes remuneratórias contribuiria para tornar o sistema remuneratório transparente e atrativo para gestores qualificados e experientes integrarem os conselhos de administração dos hospitais EPE.»**

33. Terá sido nesta sequência que surgiu a alteração do n.º 3 do artigo 33º do EGP, acima transcrito no ponto 26., introduzida pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., por via da qual se fixou **«em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação»**, o valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas utilizadas pelos gestores, reflexo da necessidade de contenção das despesas emergentes dos consumos de combustíveis e portagens, assinalados no suprarreferido Relatório do TC, clarificando e valorizando a atribuição deste **benefício complementar aos gestores públicos.**

34. Pelo que, a fixação da despesa com combustível e portagens, em ¼ do valor do abono mensal para despesas de representação dos gestores, só se compreende na perspetiva de utilização pessoal da viatura, sendo a despesa que exceda esse limite máximo, assumida integralmente pelo beneficiário.

Mod. 37



Quep

35. Se assim não fosse, regularia a situação, a regra geral aplicável aos demais trabalhadores, por via da qual, na falta de viatura de serviço, *havendo necessidade de utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26º do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário*, conforme também - bem -, salientado no mencionado Relatório n.º 17/2011 – 2ª S, do Tribunal de Contas.

36. Evidentemente que, o que deveria acontecer, não obstante a previsão legal a que aludimos, era ao preenchimento do conceito de «*utilização pessoal*» que deve ser estritamente relacionada com o exercício das funções inerentes ao cargo. Por isso deveria ser regulamentado que a utilização pessoal a que nos referimos deve excluir deslocações em férias, fins-de-semana e feriados que não justificadas por razões de serviço público, o que, de todo o modo, os membros do Conselho de Administração que a signatária preside, observam.

37. Entende, pois, pelas razões supra aduzidas, que não se verificou infração alguma relativamente a esta matéria, na justa medida em que os membros do CA que tinham carro afeto às suas deslocações, usaram de adequado procedimento a tornar clara a utilização parcimoniosa que se impõe aos bens públicos e na estrita medida da necessidade do exercício do cargo, o que, como se viu, se encontra em linha, não só com as previsões legais, mas também, com a melhor interpretação perfilhada, também, pelo Venerando Tribunal de Contas devendo, por conseguinte, determinar-se o arquivamento, no que a esta infração respeita.

38. Não deve assim, ser acusada desta infração, por não existir violação alguma dos normativos legais que a regulam, tendo sido usado de procedimento honesto, claro e de boa gestão dos dinheiros públicos, outorgando às claras e nos termos da Lei, acordo de utilização da viatura, ao invés de, como sucede em muitos casos, a utilizar sem que se encontrasse afeta ao seu uso, sem qualquer controlo ou possibilidade de sindicância da regularidade da sua utilização.

C) Não acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores

39. A signatária vem também indiciada pela prática de infração financeira consistente no não acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos

Mod. 37



Lucy

remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores.

40. Quanto a esta matéria, vem referido no Relato objeto do presente contraditório que «(...) no triénio 2015-2017, a ULSBA abonou o referido suplemento remuneratório 14 vezes por ano.

41. Os abonos pagos para além do estipulado legalmente configuram um eventual pagamento indevido nos termos do definido no n.º 4 do artigo 59º da LOPT, incorrendo os responsáveis pelo seu pagamento em responsabilidade reintegratória e sancionatória, nos termos do n.º 1 do artigo 59º e da alínea b), n.º 1, do artigo 65º, respetivamente, ambos da LOPTC. (...)

No entanto, considerando que, inexplicavelmente, os membros responsáveis da CA da ULSBA não determinaram a reposição dos montantes ilegalmente pagos em 2015 e 2016, no total de €48.242,98, apesar de conhecerem que a "(...) obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos cinco anos após o seu recebimento (...)", afigura-se estarem preenchidos os requisitos para a aplicabilidade do disposto na alínea m), n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, relativos à responsabilidade sancionatória.»

42. Relativamente a este assunto cumpre salientar que, dos documentos fornecidos aos Exmos. Auditores, resulta que, identificado o problema em 17.07.2017, o Conselho de Administração deliberou, em 02.08.2017, proceder à audiência prévia dos interessados, nos termos do disposto no artigo 121º do Código do Procedimento Administrativo, o que foi feito em 28.08.2017.

43. Após, em setembro/2017, foi solicitado aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), com efeitos a outubro/2017, a alteração da parametrização da aplicação RHV, como se sabe, gerida centralmente pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) e Administração Central do Sistema de Saúde, (ACSS) I.P..

44. Como não houve resposta, foi feita insistência na concretização do pedido, tendo os SPMS respondido, em 23.10.2017: «Como sabem as alterações ao processamento não dependem só de nós, mas também da ACSS. Vamos pedir esta autorização à ACSS e logo que nos respondam introduziremos a alteração na versão imediato, sendo a mesma anunciada no documento dessa versão.»

45. Novamente, não tendo havido resposta, em 06.11.2017, por ofício com a ref.ª SAI-ULSBA/2017/5050, foi remetido à ACSS, I.P., nova insistência, com pedido de alteração dos códigos, dado o longo tempo decorrido desde a apresentação do pedido.

46. A resposta apenas veio por ofício com a ref.ª S-1105/2018/ACSS, datado de 06.02.2018, conforme documentos disponibilizados aos Exmos. Auditores.

Mod. 37



Quest

47. Assim, em fevereiro de 2018 foi novamente dirigido o mesmo pedido aos SPMS, de igual modo, sem resposta, pelo que nova insistência se seguiu.

48. Em abril de 2018, tudo se mantinha inalterado e, respondendo à insistência de fevereiro de 2018, os SPMS informam em 10.04.2018: «*Tal como referido estamos a aguardar a decisão da ACSS. Já voltamos a insistir ontem e esperamos resposta para breve. No RHV não podemos alterar apenas esse código, mas sim todos que possam estar dentro das mesmas premissas e por isso, terá que ser a ACSS a definir essas situações.*»

49. De permeio, alguns e-mails trocados com pedido da base legal para a alteração pretendida.

50. Apenas a ocorrência das vicissitudes acima descritas, determinaram ainda no ano de 2017, o pagamento do 14º mês, o que, evidentemente, já não deveria acontecer, na medida em que a decisão se encontrava tomada e tinha sido sujeita a audiência prévia dos interessados.

51. Aparentemente, o problema que se colocou para a alteração dos códigos do RHV referia-se ao procedimento díspar em uso nas diversas Instituições de norte a sul do país, que qualquer alteração central prejudicaria.

E, na verdade,

52. Quando se ponderou a decisão de passar a abonar os suplementos 12 meses por ano, ao Conselho de Administração foram chegando ecos de descontentamento, no uso do argumento de que outros diretores de serviços e departamentos clínicos em inúmeras Instituições eram pagos à razão de 14 (catorze) meses por ano.

53. De facto, do apanhado efetuado pelos serviços da ULSBA, resultou que, num universo de 25 (vinte e cinco) Instituições questionadas, 14 (catorze) afirmaram pagar os referidos suplementos, 14 vezes por ano e, 11 (onze) Instituições afirmaram pagar apenas 12 (doze) meses por ano.

54. Tal situação de facto estará relacionada com as «*necessidades*» de cada Instituição, atendendo à resposta dada pelos SPMS à questão inicialmente colocada, referindo que a base legal para a utilização dos abonos, compete a cada instituição e que, cada uma deveria solicitar ao «*...RHV a criação de nova codificação no caso do existente não responder às vossas necessidades*»

55. Posto o que, considerando por um lado, que mesmo no regime pré-vigente não se encontrou enquadramento legal e, por outro lado, a informação disponibilizada pelo Diretor do Serviço de Recursos Humanos da ULSBA, de que este procedimento ocorre «*(...) desde há muitos anos sem que ninguém tivesse suscitado a sua legalidade e muito menos promovido a sua alteração, após sucessivos escrutínios por diversas entidades (...)*», o Conselho de Administração entendeu que deveria determinar apenas a

Mod. 37



reposição referente ao ano em que foi tomada e não antes, em face do exposto e da falta de uniformidade na aplicação da Lei.

Estas, em suma, as razões da decisão que os Exmos. Auditores consideram inexplicável.

56. Evidentemente que, o teor do Relato, mormente a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao Conselho de Administração que determinou a retificação de uma situação lesiva do erário público, à qual não deu causa, determinará a prática de ato administrativo tendente à reposição dos montantes indevidamente pagos nos anos de 2015 e 2016, conforme exposto no ponto 39 das «*principais conclusões*» do Relato.

57. Também pelas razões expostas, entende a signatária que a imputação de infração financeira pelo facto mencionado é excessiva e injusta, sendo que se encontram reunidos os pressupostos que permitem ao Tribunal dispensar a aplicação da multa, nos termos e para os efeitos do n.º 8 do artigo 65º da LOPTC, o que a signatária requer.

É quanto se requer, em cumprimento da legalidade e Justiça que se espera.

A Presidente do Conselho de Administração,

Maria da Conceição Lopes Baptista Margalha

Mod. 37



VI. JOSÉ MANUEL LOURENÇO MESTRE



TRIBUNAL DE CONTAS

E 18169/2018
2018/11/12



up

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Venerando do
Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		SAI-ULSBA/2018/4229	09.11.2018

ASSUNTO: **RELATO DA AUDITORIA FINANCEIRA À UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE - PROCESSO N.º 4/2018 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

JOSÉ MANUEL LOURENÇO MESTRE, Vogal Executivo do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., nomeado para o exercício do cargo, com efeitos a 01.04.2017, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2017, publicada na II Série do Diário da República n.º 104, de 30.05.2017, notificado do Relato resultante da Auditoria Financeira à ULSBA, E.P.E., da 2ª Secção desse Tribunal de Contas e para, querendo, exercer o contraditório pessoal, relativamente às imputadas infrações financeiras nele identificadas, vem, fazendo-o, aduzir o seguinte:

I - AS INFRAÇÕES FINANCEIRAS IMPUTADAS:

Ao signatário, é imputada a prática das seguintes infrações financeiras:

- A) **Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto**, por violação do disposto no n.º 1 do artigo 45º e alínea b) do n.º 1 do artigo 46º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC);
- B) **Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017**, por violação do n.º 2 do artigo 3º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, artigo 33º do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro), n.º 2 do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), alínea a), do n.º 1 e n.º 2 do artigo 22º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho e alínea a) do n.º 6, do artigo 42º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.
- C) **Não Acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores**, por

Mod. 37



wp

violação do n.º 2 do artigo 266º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Cumpre dizer, antes de mais, que o signatário acolhe com muito interesse o Relato relativamente ao qual ora exerce o contraditório, pela utilidade e conveniência de que reveste e nele vê a oportunidade de tentar corrigir as deficiências identificadas, - acumuladas certamente ao longo dos anos -, ao exercício financeiro da Instituição, retificação que almeja efetuar no mandato para o qual foi investido pela Resolução do Conselho de Ministros acima indicada.

Não pode, porém, aceitar a inculpação pela prática dos factos que os Exmos. Auditores entendem integrar a prática das infrações financeiras acima identificadas, pelas razões que seguidamente se expõem:

II – ANÁLISE E ENQUADRAMENTO DAS IDENTIFICADAS INFRAÇÕES:

A) Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto;

1. Conforme se descreve a fls. 47 e 48 do Relato, o procedimento de concurso público para aluguer operacional de viaturas ligeiras foi aberto por deliberação de 02.07.2015, do CA então em funções, com vista à adjudicação do *renting* por um período temporal de quatro anos (2016-2019), renovável por mais um ano, comportando uma despesa total de €520.000 (quinhentos e vinte mil euros), acrescido de IVA à taxa legal.
2. Os contratos subsequentes ao referido procedimento, outorgados em 30.11.2015 e 09.12.2015, foram remetidos a esse Tribunal em sede de fiscalização prévia, tendo sido devolvidos a esta Instituição para prestação de esclarecimentos em 18.03.2016 (Of.º 7910/2016) o que não foi feito, razão pela qual, não foram objeto de decisão.
3. Os contratos em apreço foram objeto de renovação em 08.02.2017.
4. Considerando que os contratos vêm sendo executados, entendem os Exmos. Auditores que existe responsabilidade financeira sancionatória do Conselho de Administração presentemente em funções, pela prática de infração legal consistente na omissão de remessa dos mesmos a fiscalização prévia.
5. O Conselho de Administração que o signatário integra, iniciou funções no dia 03.04.2017 (segunda-feira). Considerando que a nomeação para o exercício do cargo produziu efeitos a 01.04.2017 (sábado), seguindo a linha de raciocínio vertida no Relato, é correto afirmar-se que, ainda o signatário não tinha entrado nas instalações e estava já em infração e sujeito à aplicação de sanção financeira.

Mod. 37



up

Isto porque,

6. Os contratos em apreço haviam sido expressamente renovados em 08.02.2017, dois meses antes do início de funções do Conselho de Administração que o signatário integra;

Antes disso, os contratos haviam sido outorgados e remetidos a visto em 26.02.2016, um ano e dois meses antes do início de funções do Conselho de Administração que o signatário integra, e, solicitados os esclarecimentos a que supra aludimos, em 18.03.2016, nada foi respondido.

7. Ou seja, no dia 01.04.2017, sem o saber, o signatário já se encontrava, objetivamente, em infração.

8. É certo que, em junho de 2017, o Conselho de Administração foi informado do estado dos procedimentos concursais e, nesse documento foi igualmente informado que, de entre muitos outros (como terão constatado os Exmos. Auditores), este processo inspirava especiais cuidados, por constituir uma situação que, para além de facto consumado, era (e é) grave e delicada, carecendo de urgente resolução, sobretudo, por se tratar de **veículos afetos à prestação de cuidados de saúde, médicos e de enfermagem, domiciliários, transporte de produtos biológicos para outras Instituições para análise e transporte de trabalhadores que, por motivo de serviço, necessitam de se deslocar.**

9. Por conseguinte, o reenvio dos contratos ao Tribunal de Contas, pressupunha a resposta ao ofício n.º 7910/2016, com a maioria dos pontos sem possibilidade de esclarecimento, quer por falta de justificação de facto, quer por inexistência dos documentos financeiros reportados à data da outorga dos contratos.

10. A recusa de visto e conseqüente nulidade dos contratos implicaria, desde logo, a devolução das viaturas e, conseqüentemente, a impossibilidade de efetuar a reposição de *stocks* de farmácia e armazém às várias unidades funcionais da área de influência da ULSBA (designadamente, centros de saúde); a sede da ULSBA e as Unidades de Cuidados de Saúde Primários (UCSP e UCC), deixariam de ter viaturas para as respetivas necessidades, nomeadamente, transporte de pessoas, equipas médicas e de enfermagem, para consultas nas diversas extensões de saúde, prestação de cuidados de saúde ao domicílio (médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, psicólogos, psiquiatras) transporte das brigadas de recolha de sangue, reuniões, formação e participação em grupos de trabalho, mas também, para transporte de produtos, por exemplo, transporte de produtos (sangue e produtos fisiológicos) para análise nos Hospitais e laboratórios em Lisboa e Hospital do Espírito Santo em Évora, transporte de plaquetas dos hospitais de Évora e Lisboa para doentes internados, transporte de amostras de águas para análise no Laboratório de Saúde Pública de Évora e transporte de medicamentos para doentes internados e doentes em cuidados paliativos.

Mod. 37



44

11. Pelo que, neste momento e perante a imputação de infração, pela qual o signatário se vê responsabilizado em sede sancionatória, por incumprimento legal ao qual não deu causa e que manteve por falta de alternativas à legal resolução do problema, o órgão colegial terá que ponderar a resolução dos contratos com o apontado fundamento, privando doentes de assistência domiciliária, transporte dos produtos biológicos para análise e dos trabalhadores em serviço, devolvendo os veículos à locadora, com as consequências que daí resultarão.

12. Designadamente, com aumento exponencial dos custos que se espera que ocorram, com transportes indispensáveis e que não podem prescindir-se, pelo menos, com a prestação de cuidados domiciliários, transporte de produtos biológicos para análise e transporte de trabalhadores em viatura própria, sempre que o transporte público não constitua alternativa viável.

13. O que não pode é aceitar a imputação que lhe foi dirigida, pela prática de infração verificada (e renovada) antes ainda do início do seu mandato, por a considerar injusta e indevida, no plano legal e moral.

14. Assim, por entender que a imputada infração não apresentava alternativa de cumprimento da legalidade, entende o signatário que estão reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade pela infração, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 65º da LOPTC, o que requer.

B) Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017;

15. O signatário vem também indiciado pela prática de infração financeira consistente na atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017.

16. Começamos por referir que, o signatário, à semelhança de dezenas de outros membros de direção de inúmeras Instituições, estava convicto de se encontrar em cumprimento da Lei, utilizando o veículo de serviço, estritamente nos dias de trabalho e por causa dele.

17. Pelo que, notificado do Relato a que ora responde, embora não concorde com o enquadramento nele efetuado relativamente à questão *sub judice*, procedeu à denúncia do acordo para utilização de viatura e procedeu à entrega do veículo que lhe estava afeto, nos termos do artigo 33º do Estatuto do Gestor Público (anexo I).

18. Ainda assim, convém, antes de mais, preencher o conceito de *uso pessoal*, para que, as conclusões a retirar correspondam integralmente à realidade dos factos.

Mod. 37



up

19. O signatário fazia um uso prudente, extremamente racional e estritamente relacionado com o exercício do cargo, do veículo que lhe foi afeto e apenas nas deslocações da ULSBA para a sua residência e da sua residência para a ULSBA.

20. E, entende o signatário que esta utilização *pessoal* tem adequado enquadramento legal.

Com efeito,

21. A Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., é uma entidade pública empresarial, nos termos do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, na redação que lhe foi dada pelas Leis n.ºs 75-A/2014, de 30.09. e 42/2016, de 28.12.), Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10.02. que aprovou os respetivos Estatutos que constam do anexo III.

22. Por força do disposto na parte final do artigo 2º, o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01., é aplicável à ULSBA, E.P.E. que, genericamente, disciplina a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares dos órgãos de administração ou gestão.

23. Porém, nos termos do disposto no artigo 13º dos Estatutos das ULS, «(a)os membros do conselho de administração aplica-se o estatuto do gestor público, sem prejuízo do disposto nos presentes Estatutos e no respetivo diploma de aprovação.»

24. O Estatuto do Gestor Público (EGP) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27.03. (tendo sido sujeito às alterações introduzidas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12., Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., retificado pela declaração n.º 2/2012, de 25.01. e Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho).

25. À ULSBA, E.P.E., é, por conseguinte, expressamente aplicável a disciplina decorrente do EGP (que, como veremos, não conflitua com o disposto no mencionado DL 14/2003).

Ora,

26. Para o que ora interessa, dispõe o artigo 33º, sob a epígrafe «utilização de viaturas»:

*1 - O valor máximo das **viaturas de serviço afetas aos gestores públicos** é fixado por deliberação em assembleia geral, no caso das sociedades anónimas, ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças, no caso das entidades públicas empresariais.*

2 - O valor previsto no número anterior é fixado à luz das orientações que venham a ser estabelecidas para o efeito pelos acionistas ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Mod. 37



up

3 - O valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas de serviço é fixado em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação.

(- redação inicial do DL n.º 71/2007:

«O valor máximo de combustível afeto às viaturas de serviço é fixado pelo conselho de administração.»)

4 - É vedado o exercício de qualquer opção por parte dos gestores para aquisição de viaturas de serviço que lhes tenham sido afetas.

5 - O disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas.»

27. Relativamente a esta componente da remuneração dos gestores públicos, a Resolução da Assembleia da República n.º 53/2011, publicada na I Série do Diário da República n.º 57, de 22.03.2011, veio recomendar, «(n)º que respeita a outras componentes do quadro remuneratório, subsídio de refeição, ajudas de custo, automóvel, gasolina, seguro de saúde, etc., deve também ser definido o montante máximo» (al. g) do n.º 2)

28. E, «(n)º que se reporta à utilização de viatura automóvel, ligeiro de passageiros, consideramos que o seu valor de aquisição, por qualquer forma (aquisição, leasing, renting, etc.) não deverá ultrapassar o montante de € 40 000.» (al. i) do n.º 2)

29. Por se conterem dentro do valor recomendado pela AR, quanto à previsão contida nos n.ºs 1 e 2 do artigo 33º do EGP, mantiveram-se os valores máximos para aquisição de viaturas afetas aos gestores públicos, a que alude o n.º 4 do Despacho Conjunto n.º 351/2006, publicado na II Série do Diário da República, n.º 81, de 26.04.2006, emitido quando se encontrava em curso a revisão do Estatuto do Gestor Público (DL 71/2007), tendo sido reiterada proibição da opção de compra das viaturas de serviço prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2005, de 23.06. em linha, de resto com o já previsto na al. d) do n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01..

30. Com efeito, ainda hoje, nos termos do Despacho Conjunto n.º 351/2006, «(...) os membros dos conselhos de administração beneficiam, (...) das seguintes regalias e benefícios complementares: a) Aplicação das regalias sociais sem caráter pecuniário de aplicação generalizada a todos os trabalhadores da sociedade; b) Utilização pessoal de viaturas de serviço, por parte dos membros executivos do conselho de administração, cujo valor máximo de aquisição não pode exceder os seguintes limites: i) €35.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo A; ii) €30.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo B.» (n.º 4)

31. Já durante a vigência do EGP atualmente em vigor, o Tribunal de Contas realizou uma Auditoria ao Sistema Remuneratório dos Gestores Hospitalares e aos Princípios e Boas

Mod. 37



up

Práticas de Governação dos Hospitais, E.P.E. (processo n.º 20/10-Audit – Relatório n.º 17/2011 – 2ª S) no qual se assinalou o volume considerável da despesa com combustível e portagens em algumas Instituições de Saúde.

32. Para o que ora interessa, nesse documento considerou-se que:

«- Se for atribuída viatura de serviço, para utilização exclusiva e permanente do utilizador, para qualquer fim (pessoal ou de serviço) deve ser considerado como rendimento em espécie o valor anual correspondente ao produto de 0,75% do custo de aquisição da viatura pelo número de meses de utilização da mesma, nos termos do n.º 5 do art.º 24.º do CIRS, e n.º 4 do art.º 46.ºA 41, da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, atualizada;

- No caso de não estarem definidas, inequivocamente, as regras da utilização de viaturas de serviço, de forma a ficar claro que a viatura não é utilizada nas deslocações entre a residência do membro do CA e a respetiva unidade de saúde EPE, nem nos dias de descanso semanal deverá a mesma sujeitar-se a tributação.

- Caso a unidade de saúde não disponha de viatura para deslocação dos seus membros em serviço, havendo necessidade de estes utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26 do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário.»

33. Assertivamente se concluindo no Relatório a que nos referimos, que **«(a) falta de clarificação da atribuição de outros benefícios complementares já existentes (utilização de viatura e telefones móveis) prejudica o erário público e a pretendida moderação salarial. O esclarecimento sobre a atribuição e respetiva valorização de todas as componentes remuneratórias contribuiria para tornar o sistema remuneratório transparente e atrativo para gestores qualificados e experientes integrarem os conselhos de administração dos hospitais EPE.»**

34. Terá sido nesta sequência que surgiu a alteração do n.º 3 do artigo 33º do EGP, acima transcrito no ponto 26., introduzida pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., por via da qual se fixou *«em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação»*, o valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas utilizadas pelos gestores, reflexo da necessidade de contenção das despesas emergentes dos consumos de combustíveis e portagens, assinalados no suprarreferido Relatório do TC, clarificando e valorizando a atribuição deste benefício complementar.

Mod. 37



cup

35. Pelo que, a fixação da despesa com combustível e portagens, em $\frac{1}{4}$ do valor do abono mensal para despesas de representação dos gestores, só se compreende na perspetiva de utilização pessoal da viatura, sendo a despesa que exceda esse limite máximo, assumida integralmente pelo beneficiário.

36. Se assim não fosse, regularia a situação, a regra geral aplicável a todos os demais trabalhadores, por via da qual, na falta de viatura de serviço, *havendo necessidade de utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26º do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário, conforme também - bem -, salientado no mencionado Relatório n.º 17/2011 – 2º S, do Tribunal de Contas.*

37. Evidentemente que, o que deveria acontecer, não obstante a previsão legal a que aludimos, era ao preenchimento do conceito de «*utilização pessoal*» que deve ser estritamente relacionada com o exercício das funções inerentes ao cargo. Por isso deveria ser regulamentado que a utilização pessoal a que nos referimos deve excluir deslocações em férias, fins-de-semana e feriados que não justificadas por razões de serviço público.

38. Ora, o signatário não utiliza(va) a viatura de serviço durante os fins-de-semana (ficava parada na sexta-feira à noite e só retomava a marcha na segunda-feira de manhã). Durante o período de férias, a viatura fica nas instalações da ULSBA para ser utilizada por quem dela necessite, pelo que, o signatário fazia dela um *uso pessoal* estritamente necessário ao exercício do cargo no qual foi investido.

39. Por assim ter sido entendido, o signatário outorgou, em 24.05.2017, com efeitos a 01.06.2017, um acordo relativo ao uso pessoal de viatura automóvel, nos termos do artigo 46º-A do Código Contributivo, mediante o qual só poderia utilizar a viatura identificada na cláusula primeira, para fins pessoais durante os dias úteis e, nos fins-de-semana apenas por razões de serviço e em cumprimento de imperativo legal ou necessidade de representação da Instituição.

40. Entende, pois, pelas razões supra aduzidas, que não se verificou infração alguma relativamente a esta matéria, na justa medida em que o signatário usou de adequado procedimento a tornar clara a utilização parcimoniosa que se impõe aos bens públicos e na estrita medida da necessidade do exercício do cargo, o que, como se viu, se encontra em linha, não só com as previsões legais, mas também, com a melhor interpretação perfilhada, também, pelo Venerando Tribunal de Contas devendo, por conseguinte, determinar-se o arquivamento, no que a esta infração respeita.

Mod. 37



cup

41. Não deve assim, ser acusado desta infração, por não existir violação alguma dos normativos legais que a regulam, tendo o signatário usado de procedimento honesto, claro e de boa gestão dos dinheiros públicos, outorgando às claras e nos termos da Lei acordo de utilização da viatura, ao invés de, como sucede em muitos casos, a utilizar sem que se encontrasse afeta ao seu uso, sem qualquer controlo ou possibilidade de sindicância da regularidade da sua utilização.

C) Não acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores

42. O signatário vem também indiciado pela prática de infração financeira consistente no não acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores.

43. Quanto a esta matéria, vem referido no Relato objeto do presente contraditório que «(...) no triénio 2015-2017, a ULSBA abonou o referido suplemento remuneratório 14 vezes por ano.

Os abonos pagos para além do estipulado legalmente configuram um eventual pagamento indevido nos termos do definido no n.º 4 do artigo 59º da LOPT, incorrendo os responsáveis pelo seu pagamento em responsabilidade reintegratória e sancionatória, nos termos do n.º 1 do artigo 59º e da alínea b), n.º 1, do artigo 65º, respetivamente, ambos da LOPTC. (...)

No entanto, considerando que, inexplicavelmente, os membros responsáveis do CA da ULSBA não determinaram a reposição dos montantes ilegalmente pagos em 2015 e 2016, no total de €48.242,98, apesar de conhecerem que a "(...) obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos cinco anos após o seu recebimento (...)", afigura-se estarem preenchidos os requisitos para a aplicabilidade do disposto na alínea m), n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, relativos à responsabilidade sancionatória.»

44. Relativamente a este assunto cumpre salientar que, dos documentos fornecidos aos Exmos. Auditores, resulta que, identificado o problema em 17.07.2017, o Conselho de Administração deliberou, em 02.08.2017, proceder à audiência prévia dos interessados, nos termos do disposto no artigo 121º do Código do Procedimento Administrativo, o que foi feito em 28.08.2017.

45. Após, em setembro/2017, foi solicitado aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), com efeitos a outubro/2017, a alteração da parametrização da aplicação RHV, como se sabe, gerida

Mod. 37



lyf

centralmente pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) e Administração Central do Sistema de Saúde, (ACSS) I.P..

46. Como não houve resposta, foi feita insistência na concretização do pedido, tendo os SPMS respondido, em 23.10.2017: «*Como sabem as alterações ao processamento não dependem só de nós, mas também da ACSS. Vamos pedir esta autorização à ACSS e logo que nos respondam introduziremos a alteração na versão imediato, sendo a mesma anunciada no documento dessa versão.*»

47. Novamente, não tendo havido resposta, em 06.11.2017, por ofício com a ref.º SAI-ULSBA/2017/5050, foi remetido à ACSS, I.P., nova insistência, com pedido de alteração dos códigos, dado o longo tempo decorrido desde a apresentação do pedido.

48. A resposta apenas veio por ofício com a ref.º S-1105/2018/ACSS, datado de 06.02.2018, conforme documentos disponibilizados aos Exmos. Auditores.

49. Assim, em fevereiro de 2018 foi novamente dirigido o mesmo pedido aos SPMS, de igual modo, sem resposta, pelo que nova insistência se seguiu.

50. Em abril de 2018, tudo se mantinha inalterado e, respondendo à insistência de fevereiro de 2018, os SPMS informam em 10.04.2018: «*Tal como referido estamos a aguardar a decisão da ACSS. Já voltamos a insistir ontem e esperamos resposta para breve. No RHV não podemos alterar apenas esse código, mas sim todos que possam estar dentro das mesmas premissas e por isso, terá que ser a ACSS a definir essas situações.*»

51. De permeio, alguns e-mails trocados com pedido da base legal para a alteração pretendida.

52. Apenas a ocorrência das vicissitudes acima descritas, determinaram ainda no ano de 2017, o pagamento do 14.º mês, o que, evidentemente, já não deveria acontecer, na medida em que a decisão se encontrava tomada e tinha sido sujeita a audiência prévia dos interessados.

53. Aparentemente, o problema que se colocou para a alteração dos códigos do RHV referia-se ao procedimento díspar em uso nas diversas Instituições de norte a sul do país, que qualquer alteração central prejudicaria.

E, na verdade,

54. Quando se ponderou a decisão de passar a abonar os suplementos 12 meses por ano, ao Conselho de Administração foram chegando ecos de descontentamento, no uso do argumento de que outros diretores de serviços e departamentos clínicos em inúmeras Instituições eram pagos à razão de 14 (catorze) meses por ano.

Mod. 37



55. De facto, do apanhado efetuado pelos serviços da ULSBA, resultou que, num universo de 25 (vinte e cinco) Instituições questionadas, 14 (catorze) afirmaram pagar os referidos suplementos, 14 vezes por ano e, 11 (onze) Instituições afirmaram pagar apenas 12 (doze) meses por ano.

56. Tal situação de facto estará relacionada com as «necessidades» de cada Instituição, atendendo à resposta dada pelos SPMS à questão inicialmente colocada, referindo que a base legal para a utilização dos abonos, compete a cada instituição e que, cada uma deveria solicitar ao “...RHV a criação de nova codificação no caso do existente não responder às vossas *necessidades*”

57. Posto o que, considerando por um lado, que mesmo no regime pré-vigente não se encontrou enquadramento legal e, por outro lado, a informação disponibilizada pelo Diretor do Serviço de Recursos Humanos da ULSBA, de que este procedimento ocorre «(...) desde há muitos anos sem que ninguém tivesse suscitado a sua legalidade e muito menos promovido a sua alteração, após sucessivos escrutínios por diversas entidades, importa, (...)», o Conselho de Administração entendeu que deveria determinar apenas a reposição referente ao ano em que foi tomada e não antes, em face do exposto e da falta de uniformidade na aplicação da Lei.

Estas, em suma, as razões da decisão que os Exmos. Auditores consideram inexplicável.

58. Evidentemente que, o teor do Relato, mormente a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao Conselho de Administração que determinou a retificação de uma situação lesiva do erário público, à qual não deu causa, determinará a prática de ato administrativo tendente à reposição dos montantes indevidamente pagos nos anos de 2015 e 2016, conforme exposto no ponto 39 das «principais conclusões» do Relato.

59. Também pelas razões expostas, entende o signatário que a imputação de infração financeira pelo facto mencionado é excessiva e injusta, sendo que se encontram reunidos os pressupostos que permitem ao Tribunal dispensar a aplicação da multa, nos termos e para os efeitos do n.º 8 do artigo 65º da LOPTC, o que o signatário requer.

É quanto se requer, em cumprimento da legalidade e Justiça que se espera.

O Vogal,

José Manuel Lourenço Mestre

Mod. 37



VII. ANTÓNIO ARMANDO SOUSA DUARTE



Exmo. Senhor
Diretor-geral do Venerando do

Tribunal de Contas

TRIBUNAL DE CONTAS

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

E 18171/2018
2018/11/12



Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		SAI-ULSBA/2018/4233	09.11.2018

ASSUNTO: **RELATO DA AUDITORIA FINANCEIRA À UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE - PROCESSO N.º 4/2018 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

ANTÓNIO ARMANDO SOUSA DUARTE, Vogal Executivo do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., nomeado para o exercício do cargo, com efeitos a 01.04.2017, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2017, publicada na II Série do Diário da República n.º 104, de 30.05.2017, notificado do Relato resultante da Auditoria Financeira à ULSBA, E.P.E., da 2ª Secção desse Tribunal de Contas e para, querendo, exercer o contraditório pessoal, relativamente às imputadas infrações financeiras nele identificadas, vem, fazendo-o, aduzir o seguinte:

I - AS INFRAÇÕES FINANCEIRAS IMPUTADAS:

Ao signatário, é imputada a prática das seguintes infrações financeiras:

- A) Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto, por violação do disposto no n.º 1 do artigo 45º e alínea b) do n.º 1 do artigo 46º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC);
- B) Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017, por violação do n.º 2 do artigo 3º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, artigo 33º do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro), n.º 2 do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), alínea a), do n.º 1 e n.º 2 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho e alínea a) do n.º 6, do artigo 4º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.
- C) Não Acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente

Mod. 37



Handwritten mark

aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores, por violação do n.º 2 do artigo 266º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Cumprir dizer, antes de mais, que o signatário acolhe com muito interesse o Relato relativamente ao qual ora exerce o contraditório, pela utilidade e conveniência de que reveste e nele vê a oportunidade de tentar corrigir as deficiências identificadas, - acumuladas certamente ao longo dos anos -, ao exercício financeiro da Instituição, retificação que tem vindo a ser efetuada no mandato para o qual foi investido pela Resolução do Conselho de Ministros acima indicada.

Não pode, porém, aceitar a inculpação pela prática dos factos que os Exmos. Auditores entendem integrar a prática das infrações financeiras acima identificadas, pelas razões que seguidamente se expõem:

II – ANÁLISE E ENQUADRAMENTO DAS IDENTIFICADAS INFRAÇÕES:

A) Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto;

1. Conforme se descreve a fls. 47 e 48 do Relato, o procedimento de concurso público para aluguer operacional de viaturas ligeiras foi aberto por deliberação de 02.07.2015, do CA então em funções, com vista à adjudicação do *renting* por um período temporal de quatro anos (2016-2019), renovável por mais um ano, comportando uma despesa total de €520.000 (quinhentos e vinte mil euros), acrescido de IVA à taxa legal.
2. Os contratos subsequentes ao referido procedimento, outorgados em 30.11.2015 e 09.12.2015, foram remetidos a esse Tribunal em sede de fiscalização prévia, tendo sido devolvidos a esta Instituição para prestação de esclarecimentos em 18.03.2016 (Of.º 7910/2016) o que não foi feito, razão pela qual, não foram objeto de decisão.
3. Os contratos em apreço foram objeto de renovação em 08.02.2017.
4. Considerando que os contratos vêm sendo executados, entendem os Exmos. Auditores que existe responsabilidade financeira sancionatória do Conselho de Administração presentemente em funções, pela prática de infração legal consistente na omissão de remessa dos mesmos a fiscalização prévia.
5. O Conselho de Administração que o signatário integra, iniciou funções no dia 03.04.2017 (segunda-feira). Considerando que a nomeação para o exercício do cargo produziu efeitos a 01.04.2017 (sábado),

Mod. 37



2

seguindo a linha de raciocínio vertida no Relato, é correto afirmar-se que, ainda o signatário não tinha entrado nas instalações e estava já em infração e sujeito à aplicação de sanção financeira.

Isto porque,

6. Os contratos em apreço haviam sido expressamente renovados em 08.02.2017, dois meses antes do início de funções do Conselho de Administração que o signatário integra;

Antes disso, os contratos haviam sido outorgados e remetidos a visto em 26.02.2016, um ano e dois meses antes do início de funções do Conselho de Administração que o signatário integra, e, solicitados os esclarecimentos a que supra aludimos, em 18.03.2016, nada foi respondido.

7. Ou seja, no dia 01.04.2017, sem o saber, o signatário já se encontrava, objetivamente, em infração.

8. É certo que, em junho de 2017, o Conselho de Administração foi informado do estado dos procedimentos concursais e, nesse documento foi igualmente informado que, de entre muitos outros (como terão constatado os Exmos. Auditores), este processo inspirava especiais cuidados, por constituir uma situação que, para além de facto consumado, era (e é) grave e delicada, carecendo de urgente resolução, sobretudo, por se tratar de **veículos afetos à prestação de cuidados de saúde, médicos e de enfermagem, domiciliários, transporte de produtos biológicos para outras Instituições para análise e transporte de trabalhadores que, por motivo de serviço, necessitam de se deslocar.**

9. Por conseguinte, o reenvio dos contratos ao Tribunal de Contas, pressupunha a resposta ao ofício n.º 7910/2016, com a maioria dos pontos sem possibilidade de esclarecimento, quer por falta de justificação de facto, quer por inexistência dos documentos financeiros requeridos, reportados à data da outorga dos contratos.

10. A recusa de visto e consequente nulidade dos contratos implicaria, desde logo, a devolução das viaturas e, conseqüentemente, a impossibilidade de efetuar a reposição de *stocks* de farmácia e armazém às várias unidades funcionais da área de influência da ULSBA (designadamente, centros de saúde); a sede da ULSBA e as Unidades de Cuidados de Saúde Primários (UCSP e UCC), deixariam de ter viaturas para as respetivas necessidades, nomeadamente, transporte de pessoas, equipas médicas e de enfermagem, para consultas nas diversas extensões de saúde, prestação de cuidados de saúde ao domicílio (médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, psicólogos, psiquiatras) transporte das brigadas de recolha de sangue, reuniões, formação e participação em grupos de trabalho, mas também, para transporte de produtos, por exemplo, transporte de produtos (sangue e produtos fisiológicos) para análise nos Hospitais e laboratórios em Lisboa e Hospital do Espírito Santo em Évora, transporte de plaquetas dos hospitais de Évora e Lisboa para doentes internados, transporte de amostras de águas

Mod. 37



2

para análise no Laboratório de Saúde Pública de Évora e transporte de medicamentos para doentes internados e doentes em cuidados paliativos.

11. Pelo que, neste momento e perante a imputação de infração, pela qual o signatário se vê responsabilizado em sede sancionatória, por incumprimento legal ao qual não deu causa e que manteve por falta de alternativas à legal resolução do problema, o órgão colegial terá que ponderar a resolução dos contratos com o apontado fundamento, privando doentes de assistência domiciliária, transporte dos produtos biológicos para análise e dos trabalhadores em serviço, devolvendo os veículos à locadora, com as consequências que daí resultarão.

12. Designadamente, com aumento exponencial dos custos que se espera que ocorram, com transportes indispensáveis e que não podem prescindir-se, pelo menos, com a prestação de cuidados domiciliários, transporte de produtos biológicos para análise e transporte de trabalhadores em viatura própria, sempre que o transporte público não constitua alternativa viável.

13. O que não pode é aceitar a imputação que lhe foi dirigida, pela prática de infração verificada (e renovada) antes ainda do início do seu mandato, por a considerar injusta e indevida, no plano legal e moral.

14. Assim, por entender que a imputada infração não apresentava alternativa de cumprimento da legalidade, entende o signatário que estão reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade pela infração, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 65º da LOPTC, o que requer.

B) Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017;

15. O signatário vem também indiciado pela prática de infração financeira consistente na atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017.

16. Começamos por referir que, o signatário, à semelhança de dezenas de outros membros de direção de inúmeras Instituições, estava convicto de se encontrar em cumprimento da Lei, utilizando o veículo de serviço, estritamente nos dias de trabalho e por causa dele.

17. Pelo que, notificado do Relato a que ora responde, embora não concorde com o enquadramento nele efetuado relativamente à questão *sub judice*, procedeu à denúncia do acordo para utilização de viatura e procedeu à entrega do veículo que lhe estava afeto, nos termos do artigo 33º do Estatuto do Gestor Público. (anexo I)

Mod. 37



8

18. Ainda assim, convém, antes de mais, preencher o conceito de *uso pessoal*, para que, as conclusões a retirar correspondam integralmente à realidade dos factos.

19. O signatário fazia um uso prudente, extremamente racional e estritamente relacionado com o exercício do cargo, do veículo que lhe foi afeto e apenas nas deslocações da ULSBA para a sua residência e da sua residência para a ULSBA, como se comprova pelos «boletins» itinerários efetuados pelo utilizador para controlo dos quilómetros. (anexo II)

20. E, entende o signatário que esta utilização *pessoal* tem adequado enquadramento legal.

Com efeito,

21. A Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., é uma entidade pública empresarial, nos termos do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, na redação que lhe foi dada pelas Leis n.ºs 75-A/2014, de 30.09. e 42/2016, de 28.12.), Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10.02. que aprovou os respetivos Estatutos que constam do anexo III.

22. Por força do disposto na parte final do artigo 2º, o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01., é aplicável à ULSBA, E.P.E. que, genericamente, disciplina a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares dos órgãos de administração ou gestão.

23. Porém, nos termos do disposto no artigo 13º dos Estatutos das ULS, «(a)os membros do conselho de administração aplica-se o estatuto do gestor público, sem prejuízo do disposto nos presentes Estatutos e no respetivo diploma de aprovação.»

24. O Estatuto do Gestor Público (EGP) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27.03. (tendo sido sujeito às alterações introduzidas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12., Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., retificado pela declaração n.º 2/2012, de 25.01. e Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho).

25. À ULSBA, E.P.E., é, por conseguinte, expressamente aplicável a disciplina decorrente do EGP (que, como veremos, não conflitua com o disposto no mencionado DL 14/2003).

Ora,

26. Para o que ora interessa, dispõe o artigo 33º, sob a epígrafe «*utilização de viaturas*»:

*1 - O valor máximo das **viaturas de serviço afetas aos gestores públicos** é fixado por deliberação em assembleia geral, no caso das sociedades anónimas, ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças, no caso das entidades públicas empresariais.*

Mod. 37



2

2 - O valor previsto no número anterior é fixado à luz das orientações que venham a ser estabelecidas para o efeito pelos acionistas ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças.

3 - O valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas de serviço é fixado em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação.

(- redação inicial do DL n.º 71/2007:

«O valor máximo de combustível afeto às viaturas de serviço é fixado pelo conselho de administração.»)

4 - É vedado o exercício de qualquer opção por parte dos gestores para aquisição de viaturas de serviço que lhes tenham sido afetas.

5 - O disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas.»

27. Relativamente a esta componente da remuneração dos gestores públicos, a Resolução da Assembleia da República n.º 53/2011, publicada na I Série do Diário da República n.º 57, de 22.03.2011, veio recomendar, «(n)o que respeita a outras componentes do quadro remuneratório, subsídio de refeição, ajudas de custo, automóvel, gasolina, seguro de saúde, etc., deve também ser definido o montante máximo» (al. g) do n.º 2)

28. E, «(n)o que se reporta à utilização de viatura automóvel, ligeiro de passageiros, consideramos que o seu valor de aquisição, por qualquer forma (aquisição, leasing, renting, etc.) não deverá ultrapassar o montante de € 40 000.» (al. i) do n.º 2)

29. Por se conterem dentro do valor recomendado pela AR, quanto à previsão contida nos n.ºs 1 e 2 do artigo 33º do EGP, mantiveram-se os valores máximos para aquisição de viaturas afetas aos gestores públicos, a que alude o n.º 4 do Despacho Conjunto n.º 351/2006, publicado na II Série do Diário da República, n.º 81, de 26.04.2006, emitido quando se encontrava em curso a revisão do Estatuto do Gestor Público (DL 71/2007), tendo sido reiterada proibição da opção de compra das viaturas de serviço prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2005, de 23.06. em linha, de resto com o já previsto na al. d) do n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01..

30. Com efeito, ainda hoje, nos termos do Despacho Conjunto n.º 351/2006, «(...) os membros dos conselhos de administração beneficiam, (...) das seguintes regalias e benefícios complementares: a) Aplicação das regalias sociais sem caráter pecuniário de aplicação generalizada a todos os trabalhadores da sociedade; b) Utilização pessoal de viaturas de serviço, por parte dos membros executivos do conselho de administração, cujo

Mod. 37



2.

valor máximo de aquisição não pode exceder os seguintes limites: i) €35.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo A; ii) €30.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo B.» (n.º 4)

31. Já durante a vigência do EGP atualmente em vigor, o Tribunal de Contas realizou uma Auditoria ao Sistema Remuneratório dos Gestores Hospitalares e aos Princípios e Boas Práticas de Governação dos Hospitais, E.P.E. (processo n.º 20/10-Audit – Relatório n.º 17/2011 – 2ª S) no qual se assinalou o volume considerável da despesa com combustível e portagens em algumas Instituições de Saúde.

32. Para o que ora interessa, nesse documento considerou-se que:

«- Se for atribuída viatura de serviço, para utilização exclusiva e permanente do utilizador, para qualquer fim (pessoal ou de serviço) deve ser considerado como rendimento em espécie o valor anual correspondente ao produto de 0,75% do custo de aquisição da viatura pelo número de meses de utilização da mesma, nos termos do n.º 5 do art.º 24.º do CIRS, e n.º 4 do art.º 46.º A 41, da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, atualizada:

- No caso de não estarem definidas, inequivocamente, as regras da utilização de viaturas de serviço, de forma a ficar claro que a viatura não é utilizada nas deslocações entre a residência do membro do CA e a respetiva unidade de saúde EPE, nem nos dias de descanso semanal deverá a mesma sujeitar-se a tributação.

- Caso a unidade de saúde não disponha de viatura para deslocação dos seus membros em serviço, havendo necessidade de estes utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26 do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário.»

33. Assertivamente se concluindo no Relatório a que nos referimos, que **«(a) falta de clarificação da atribuição de outros benefícios complementares já existentes (utilização de viatura e telefones móveis) prejudica o erário público e a pretendida moderação salarial. O esclarecimento sobre a atribuição e respetiva valorização de todas as componentes remuneratórias contribuiria para tornar o sistema remuneratório transparente e atrativo para gestores qualificados e experientes integrarem os conselhos de administração dos hospitais EPE.»**

34. Terá sido nesta sequência que surgiu a alteração do n.º 3 do artigo 33º do EGP, acima transcrito no ponto 26., introduzida pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., por via da qual se fixou **«em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação»**, o valor máximo de combustível e portagens afeto

Mod. 37



2

mensalmente às viaturas utilizadas pelos gestores, reflexo da necessidade de contenção das despesas emergentes dos consumos de combustíveis e portagens, assinalados no suprarreferido Relatório do TC, clarificando e valorizando a atribuição deste benefício complementar.

35. Pelo que, a fixação da despesa com combustível e portagens, em $\frac{1}{4}$ do valor do abono mensal para despesas de representação dos gestores, só se compreende na perspetiva de utilização pessoal da viatura, sendo a despesa que exceda esse limite máximo, assumida integralmente pelo beneficiário.

36. Se assim não fosse, regularia a situação, a regra geral aplicável a todos os demais trabalhadores, por via da qual, na falta de viatura de serviço, *havendo necessidade de utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26º do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário*, conforme também - bem -, salientado no mencionado Relatório n.º 17/2011 - 2ª S, do Tribunal de Contas.

37. Evidentemente que, o que deveria acontecer, não obstante a previsão legal a que aludimos, era ao preenchimento do conceito de «*utilização pessoal*» que deve ser estritamente relacionada com o exercício das funções inerentes ao cargo. Por isso deveria ser regulamentado que a utilização pessoal a que nos referimos deve excluir deslocações em férias, fins-de-semana e feriados que não justificadas por razões de serviço público.

38. Ora, o signatário não utiliza(va) a viatura de serviço durante os fins-de-semana (ficava parada na sexta-feira à noite e só retomava a marcha, geralmente no domingo ao final da tarde, com destino ao hospital de Beja), na maioria das vezes permanecia em Beja durante a semana porque frequentemente trabalha até muito tarde. Durante o período de férias, a viatura fica nas instalações da ULSBA para ser utilizada por quem dela necessite, pelo que, o signatário fazia dela um *uso pessoal* estritamente necessário ao exercício do cargo no qual foi investido.

39. Por assim ter sido entendido, o signatário outorgou, em 24.05.2017, com efeitos a 01.06.2017, um acordo relativo ao uso pessoal de viatura automóvel, nos termos do artigo 46º-A do Código Contributivo, mediante o qual só poderia utilizar a viatura identificada na cláusula primeira, para fins pessoais durante os dias úteis e, nos fins-de-semana apenas por razões de serviço e em cumprimento de imperativo legal ou necessidade de representação da Instituição.

40. **Entende, pois, pelas razões supra aduzidas, que não se verificou infração alguma relativamente a esta matéria, na justa medida em que o signatário usou de adequado procedimento a tornar clara a utilização parcimoniosa que se impõe aos bens públicos e na**

Mod. 37



3

estrita medida da necessidade do exercício do cargo, o que, como se viu, se encontra em linha, não só com as previsões legais, mas também, com a melhor interpretação perfilhada, também, pelo Venerando Tribunal de Contas devendo, por conseguinte, determinar-se o arquivamento, no que a esta infração respeita.

41. Não deve assim, ser acusado desta infração, por não existir violação alguma dos normativos legais que a regulam, tendo o signatário usado de procedimento honesto, claro e de boa gestão dos dinheiros públicos, outorgando às claras e nos termos da Lei acordo de utilização da viatura, ao invés de, como sucede em muitos casos, a utilizar sem que se encontrasse afeta ao seu uso, sem qualquer controlo ou possibilidade de sindicância da regularidade da sua utilização.

C) Não acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores

42. O signatário vem também indiciado pela prática de infração financeira consistente no não acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores.

43. Quanto a esta matéria, vem referido no Relato objeto do presente contraditório que «(...) no triénio 2015-2017, a ULSBA abonou o referido suplemento remuneratório 14 vezes por ano.

Os abonos pagos para além do estipulado legalmente configuram um eventual pagamento indevido nos termos do definido no n.º 4 do artigo 59º da LOPT, incorrendo os responsáveis pelo seu pagamento em responsabilidade reintegratória e sancionatória, nos termos do n.º 1 do artigo 59º e da alínea b), n.º 1, do artigo 65º, respetivamente, ambos da LOPTC. (...)

No entanto, considerando que, inexplicavelmente, os membros responsáveis do CA da ULSBA não determinaram a reposição dos montantes ilegalmente pagos em 2015 e 2016, no total de €48.242,98, apesar de conhecerem que a "(...) obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos cinco anos após o seu recebimento (...)", afigura-se estarem preenchidos os requisitos para a aplicabilidade do disposto na alínea m), n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, relativos à responsabilidade sancionatória.»

44. Relativamente a este assunto cumpre salientar que, dos documentos fornecidos aos Exmos. Auditores, resulta que, identificado o problema em 17.07.2017, o Conselho de Administração deliberou,

Mod. 37



[Handwritten mark]

em 02.08.2017, proceder à audiência prévia dos interessados, nos termos do disposto no artigo 121º do Código do Procedimento Administrativo, o que foi feito em 28.08.2017.

45. Após, em setembro/2017, foi solicitado aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), com efeitos a outubro/2017, a alteração da parametrização da aplicação RHV, como se sabe, gerida centralmente pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) e Administração Central do Sistema de Saúde, (ACSS) I.P..

46. Como não houve resposta, foi feita insistência na concretização do pedido, tendo os SPMS respondido, em 23.10.2017: *«Como sabem as alterações ao processamento não dependem só de nós, mas também da ACSS. Vamos pedir esta autorização à ACSS e logo que nos respondam introduziremos a alteração na versão imediato, sendo a mesma anunciada no documento dessa versão.»*

47. Novamente, não tendo havido resposta, em 06.11.2017, por ofício com a ref.ª SAI-ULSBA/2017/5050, foi remetido à ACSS, I.P., nova insistência, com pedido de alteração dos códigos, dado o longo tempo decorrido desde a apresentação do pedido.

48. A resposta apenas veio por ofício com a ref.ª S-1105/2018/ACSS, datado de 06.02.2018, conforme documentos disponibilizados aos Exmos. Auditores.

49. Assim, em fevereiro de 2018 foi novamente dirigido o mesmo pedido aos SPMS, de igual modo, sem resposta, pelo que nova insistência se seguiu.

50. Em abril de 2018, tudo se mantinha inalterado e, respondendo à insistência de fevereiro de 2018, os SPMS informam em 10.04.2018: *«Tal como referido estamos a aguardar a decisão da ACSS. Já voltamos a insistir ontem e esperamos resposta para breve. No RHV não podemos alterar apenas esse código, mas sim todos que possam estar dentro das mesmas premissas e por isso, terá que ser a ACSS a definir essas situações.»*

51. De permeio, alguns e-mails trocados com pedido da base legal para a alteração pretendida.

52. Apenas a ocorrência das vicissitudes acima descritas, determinaram ainda no ano de 2017, o pagamento do 14º mês, o que, evidentemente, já não deveria acontecer, na medida em que a decisão se encontrava tomada e tinha sido sujeita a audiência prévia dos interessados.

53. Aparentemente, o problema que se colocou para a alteração dos códigos do RHV referia-se ao procedimento dispar em uso nas diversas Instituições de norte a sul do país, que qualquer alteração central prejudicaria.

E, na verdade,

54. Quando se ponderou a decisão de passar a abonar os suplementos 12 meses por ano, ao Conselho de Administração foram chegando ecos de descontentamento, no uso do argumento de que outros

Mod. 37



diretores de serviços e departamentos clínicos em inúmeras Instituições eram pagos à razão de 14 (catorze) meses por ano.

55. De facto, do apanhado efetuado pelos serviços da ULSBA, resultou que, num universo de 25 (vinte e cinco) Instituições questionadas, 14 (catorze) afirmaram pagar os referidos suplementos, 14 vezes por ano e, 11 (onze) Instituições afirmaram pagar apenas 12 (doze) meses por ano.

56. Tal situação de facto estará relacionada com as «necessidades» de cada Instituição, atendendo à resposta dada pelos SPMS à questão inicialmente colocada, referindo que a base legal para a utilização dos abonos, compete a cada instituição e que, cada uma deveria solicitar ao “...RHV a criação de nova codificação no caso do existente não responder às vossas *necessidades*”

57. Posto o que, considerando por um lado, que mesmo no regime pré-vigente não se encontrou enquadramento legal e, por outro lado, a informação disponibilizada pelo Diretor do Serviço de Recursos Humanos da ULSBA, de que este procedimento ocorre desde há muitos anos, sem que ninguém tivesse suscitado a sua legalidade e muito menos promovido a sua alteração, após sucessivos escrutínios por diversas entidades, o Conselho de Administração entendeu que deveria determinar apenas a reposição referente ao ano em que foi tomada e não antes, em face do exposto e da falta de uniformidade na aplicação da Lei.

Estas, em suma, as razões da decisão que os Exmos. Auditores consideram inexplicável.

59. Evidentemente que, o teor do Relato, mormente a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao Conselho de Administração que determinou a retificação de uma situação lesiva do erário público, à qual não deu causa, determinará a prática de ato administrativo tendente à reposição dos montantes indevidamente pagos nos anos de 2015 e 2016, conforme exposto no ponto 39 das «principais conclusões» do Relato.

60. Também pelas razões expostas, entende o signatário que a imputação de infração financeira pelo facto mencionado é excessiva e injusta, sendo que se encontram reunidos os pressupostos que permitem ao Tribunal dispensar a aplicação da multa, nos termos e para os efeitos do n.º 8 do artigo 65º da LOPTC, o que o signatário requer.

É quanto se requer, em cumprimento da legalidade e Justiça que se espera.

O Vogal,

António Armando Sôusa Duarte

Mod. 37



VIII. JOSÉ ANÍBAL FERNANDES SOARES



Exmo. Senhor
Diretor-geral do Venerando do
Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		SAI-ULSBA/2018/4221	09.11.2018

ASSUNTO: **RELATO DA AUDITORIA FINANCEIRA À UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE - PROCESSO N.º 4/2018 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

JOSÉ ANÍBAL FERNANDES SOARES, Vogal Executivo do Conselho de Administração, Diretor Clínico dos Cuidados Hospitalares da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., nomeado para o exercício do cargo, com efeitos a 01.04.2017, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2017, publicada na II Série do Diário da República n.º 104, de 30.05.2017, notificado do Relato resultante da Auditoria Financeira à ULSBA, E.P.E., da 2ª Secção desse Tribunal de Contas e para, querendo, exercer o contraditório pessoal, relativamente às imputadas infrações financeiras nele identificadas, vem, fazendo-o, aduzir o seguinte:

I - AS INFRAÇÕES FINANCEIRAS IMPUTADAS:

Ao signatário, é imputada a prática das seguintes infrações financeiras:

- A) Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto, por violação do disposto no n.º 1 do artigo 45º e alínea b) do n.º 1 do artigo 46º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC);
- B) Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017, por violação do n.º 2 do artigo 3º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, artigo 33º do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro), n.º 2 do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), alínea a), do n.º 1 e n.º 2 do artigo 22º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho e alínea a) do n.º 6, do artigo 42º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.
- C) Não Acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente

Mod. 37



aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores, por violação do n.º 2 do artigo 266º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Cumpra dizer, antes de mais, que o signatário acolhe com muito interesse o Relato relativamente ao qual ora exerce o contraditório, pela utilidade e conveniência de que reveste e nele vê a oportunidade de tentar corrigir as deficiências identificadas, ao exercício financeiro da Instituição, retificação que almeja efetuar no mandato para o qual foi investido pela Resolução do Conselho de Ministros acima indicada, prestando o seu contributo, na medida dos seus conhecimentos, colaborando na melhoria que todos esperamos conseguir.

Não pode, porém, aceitar a inculpação pela prática dos factos que os Exmos. Auditores entendem integrar a prática das infrações financeiras acima identificadas, pelas razões que seguidamente se expõem:

II – ANÁLISE E ENQUADRAMENTO DAS IDENTIFICADAS INFRAÇÕES:

A) Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto;

1. Conforme se descreve a fls. 47 e 48 do Relato, o procedimento de concurso público para aluguer operacional de viaturas ligeiras foi aberto por deliberação de 02.07.2015, do Conselho de Administração então em funções, com vista à adjudicação do *renting* por um período temporal de quatro anos (2016-2019), renovável por mais um ano, comportando uma despesa total de €520.000 (quinhentos e vinte mil euros), acrescido de IVA à taxa legal.
2. Os contratos subsequentes ao referido procedimento, outorgados em 30.11.2015 e 09.12.2015, foram remetidos a esse Tribunal em sede de fiscalização prévia, tendo sido devolvidos a esta Instituição para prestação de esclarecimentos em 18.03.2016 (Of.º 7910/2016) o que não foi feito, razão pela qual, não foram objeto de decisão.
3. Os contratos em apreço foram objeto de renovação em 08.02.2017.
4. Considerando que os contratos vêm sendo executados, entendem os Exmos. Auditores que existe responsabilidade financeira sancionatória do Conselho de Administração presentemente em funções, pela prática de infração legal consistente na omissão de remessa dos mesmos a fiscalização prévia.
5. O Conselho de Administração que o signatário integra, iniciou funções no dia 03.04.2017 (segunda-feira). Considerando que a nomeação para o exercício do cargo produziu efeitos a 01.04.2017 (sábado),

Mod. 37



ff

seguinte a linha de raciocínio vertida no Relato, é correto afirmar-se que, ainda o signatário não tinha entrado nas instalações e estava já em infração e sujeito à aplicação de sanção financeira.

Isto porque,

6. Os contratos em apreço haviam sido expressamente renovados em 08.02.2017, dois meses antes do início de funções do Conselho de Administração que o signatário integra;

Antes disso, os contratos haviam sido outorgados e remetidos a visto em 26.02.2016, um ano e dois meses antes do início de funções do Conselho de Administração que o signatário integra, e, solicitados os esclarecimentos a que supra aludimos, em 18.03.2016, nada foi respondido.

7. Ou seja, no dia 01.04.2017, sem o saber, o signatário já se encontrava, objetivamente, em infração.

8. É certo que, em junho de 2017, o Conselho de Administração foi informado do estado dos procedimentos concursais e, nesse documento foi igualmente informado que, de entre muitos outros (como terão constatado os Exmos. Auditores), este processo inspirava especiais cuidados, por constituir uma situação que, para além de facto consumado, era (e é) grave e delicada, carecendo de urgente resolução, sobretudo, por se tratar de **veículos afetos à prestação de cuidados de saúde, médicos e de enfermagem, domiciliários, transporte de produtos biológicos para outras Instituições para análise e transporte de trabalhadores que, por motivo de serviço, necessitam de se deslocar.**

9. Por conseguinte, o reenvio dos contratos ao Tribunal de Contas, pressupunha a resposta ao ofício n.º 7910/2016, com a maioria dos pontos sem possibilidade de esclarecimento, quer por falta de justificação de facto, quer por inexistência dos documentos financeiros requeridos, reportados à data da outorga dos contratos.

10. A recusa de visto e consequente nulidade dos contratos implicaria, desde logo, a devolução das viaturas e, consequentemente, a impossibilidade de efetuar a reposição de *stocks* de farmácia e armazém nas várias unidades funcionais da área de influência da ULSBA (designadamente, centros de saúde); a sede da ULSBA e as Unidades de Cuidados de Saúde Primários (UCSP e UCC), deixariam de ter viaturas para as respetivas necessidades, nomeadamente, transporte de pessoas, equipas médicas e de enfermagem, para consultas nas diversas extensões de saúde, prestação de cuidados de saúde ao domicílio (médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, psicólogos, psiquiatras); transporte das brigadas de recolha de sangue, reuniões, formação e participação em grupos de trabalho, mas também, para transporte de produtos (sangue e produtos fisiológicos) para análise nos Hospitais e laboratórios em Lisboa e Hospital do Espírito Santo em Évora, transporte de plaquetas aos hospitais de Évora e Lisboa

Mod. 37



para doentes internados, transporte de amostras de águas para análise no Laboratório de Saúde Pública de Évora e transporte de medicamentos para doentes internados e doentes em cuidados paliativos.

11. Pelo que, neste momento e perante a imputação de infração, pela qual o signatário se vê responsabilizado em sede sancionatória, por incumprimento legal ao qual não deu causa e que manteve por falta de alternativas à legal resolução do problema, o órgão colegial terá que ponderar a resolução dos contratos com o apontado fundamento, privando doentes de assistência domiciliária, transporte dos produtos biológicos para análise e dos trabalhadores em serviço, devolvendo os veículos à locadora, com as consequências que daí resultarão.

12. Designadamente, com aumento exponencial dos custos que se espera que ocorra, com transportes indispensáveis e de que não pode prescindir-se, pelo menos, com a prestação de cuidados domiciliários, transporte de produtos biológicos para análise e transporte de trabalhadores em viatura própria, sempre que o transporte público não constitua alternativa viável.

13. O que não pode é aceitar a imputação que lhe foi dirigida, pela prática de infração verificada (e renovada) antes ainda do início do seu mandato, por a considerar injusta e indevida, no plano legal e moral.

14. Assim, por entender que a imputada infração não apresentava alternativa de cumprimento da legalidade, entende o signatário que estão reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade pela infração, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 65º da LOPTC, o que requer.

B) Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017;

15. O signatário vem também indiciado pela prática de infração financeira consistente na atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017.

16. Começamos por referir que, o signatário, à semelhança de dezenas de outros membros de direção de inúmeras Instituições, de norte a sul do país, estava convicto de se encontrar em cumprimento da Lei, utilizando o veículo de serviço, estritamente nos dias de trabalho e por causa dele.

17. Pelo que, notificado do Relato a que ora responde, embora não concorde com o enquadramento nele efetuado relativamente à questão *sub judice*, procedeu à denúncia do acordo para utilização de viatura e procedeu à entrega do veículo que lhe estava afeto, nos termos do artigo 33º do Estatuto do Gestor Público (anexo I).

Mod. 37



18. Ainda assim, convém, antes de mais, preencher o conceito de *uso pessoal*, para que, as conclusões a retirar correspondam integralmente à realidade dos factos.

19. O signatário fazia um uso prudente, extremamente racional e estritamente relacionado com o exercício do cargo, do veículo que lhe foi afeto e apenas nas deslocações na cidade, para além das que resultassem de motivos de serviço.

20. E, entende o signatário que esta utilização *pessoal* tem adequado enquadramento legal.

Com efeito,

21. A Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., é uma entidade pública empresarial, nos termos do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, na redação que lhe foi dada pelas Leis n.ºs 75-A/2014, de 30.09. e 42/2016, de 28.12.), Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10.02. que aprovou os respetivos Estatutos que constam do anexo III.

22. Por força do disposto na parte final do artigo 2º, o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01., é aplicável à ULSBA, E.P.E. que, genericamente, disciplina a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares dos órgãos de administração ou gestão.

23. Porém, nos termos do disposto no artigo 13º dos Estatutos das ULS, «(a)os membros do conselho de administração aplica-se o estatuto do gestor público, sem prejuízo do disposto nos presentes Estatutos e no respetivo diploma de aprovação.»

24. O Estatuto do Gestor Público (EGP) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27.03. (tendo sido sujeito às alterações introduzidas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12., Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., retificado pela declaração n.º 2/2012, de 25.01. e Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho).

25. À ULSBA, E.P.E., é, por conseguinte, expressamente aplicável a disciplina decorrente do EGP (que, como veremos, não conflitua com o disposto no mencionado DL 14/2003).

Ora,

26. Para o que ora interessa, dispõe o artigo 33º, sob a epígrafe «*utilização de viaturas*»:

1 - O valor máximo das viaturas de serviço afetas aos gestores públicos é fixado por deliberação em assembleia geral, no caso das sociedades anónimas, ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças, no caso das entidades públicas empresariais.

Mod. 37



2 - O valor previsto no número anterior é fixado à luz das orientações que venham a ser estabelecidas para o efeito pelos acionistas ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças.

3 - O valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas de serviço é fixado em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação.

(- redação inicial do DL n.º 71/2007:

«O valor máximo de combustível afeto às viaturas de serviço é fixado pelo conselho de administração.»)

4 - É vedado o exercício de qualquer opção por parte dos gestores para aquisição de viaturas de serviço que lhes tenham sido afetas.

5 - O disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas.»

27. Relativamente a esta componente da remuneração dos gestores públicos, a Resolução da Assembleia da República n.º 53/2011, publicada na I Série do Diário da República n.º 57, de 22.03.2011, veio recomendar, «(n) que respeita a outras componentes do quadro remuneratório, subsídio de refeição, ajudas de custo, automóvel, gasolina, seguro de saúde, etc., deve também ser definido o montante máximo» (al. g) do n.º 2)

28. E, «(n) que se reporta à utilização de viatura automóvel, ligeiro de passageiros, consideramos que o seu valor de aquisição, por qualquer forma (aquisição, leasing, renting, etc.) não deverá ultrapassar o montante de € 40 000.» (al. i) do n.º 2)

29. Por se conterem dentro do valor recomendado pela AR, quanto à previsão contida nos n.ºs 1 e 2 do artigo 33º do EGP, mantiveram-se os valores máximos para aquisição de viaturas afetas aos gestores públicos, a que alude o n.º 4 do Despacho Conjunto n.º 351/2006, publicado na II Série do Diário da República, n.º 81, de 26.04.2006, emitido quando se encontrava em curso a revisão do Estatuto do Gestor Público (DL 71/2007), tendo sido reiterada proibição da opção de compra das viaturas de serviço prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2005, de 23.06. em linha, de resto com o já previsto na al. d) do n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01..

30. Com efeito, ainda hoje, nos termos do Despacho Conjunto n.º 351/2006, «(...) os membros dos conselhos de administração beneficiam, (...) das seguintes regalias e benefícios complementares: a) Aplicação das regalias sociais sem caráter pecuniário de aplicação generalizada a todos os trabalhadores da sociedade; b) Utilização pessoal de viaturas de serviço, por parte dos membros executivos do conselho de administração,

Mod. 37



cujo valor máximo de aquisição não pode exceder os seguintes limites: i) €35.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo A; ii) €30.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo B.» (n.º 4)

31. Já durante a vigência do EGP atualmente em vigor, o Tribunal de Contas realizou uma Auditoria ao Sistema Remuneratório dos Gestores Hospitalares e aos Princípios e Boas

Práticas de Governação dos Hospitais, E.P.E. (processo n.º 20/10-Audit – Relatório n.º 17/2011 – 2ª S) no qual se assinalou o volume considerável da despesa com combustível e portagens em algumas Instituições de Saúde.

32. Para o que ora interessa, nesse documento considerou-se que:

«- Se for atribuída viatura de serviço, para utilização exclusiva e permanente do utilizador, para qualquer fim (pessoal ou de serviço) deve ser considerado como rendimento em espécie o valor anual correspondente ao produto de 0,75% do custo de aquisição da viatura pelo número de meses de utilização da mesma, nos termos do n.º 5 do art.º 24.º do CIRS, e n.º 4 do art.º 46.º A 41, da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, atualizada;

- No caso de não estarem definidas, inequivocamente, as regras da utilização de viaturas de serviço, de forma a ficar claro que a viatura não é utilizada nas deslocações entre a residência do membro do CA e a respetiva unidade de saúde EPE, nem nos dias de descanso semanal deverá a mesma sujeitar-se a tributação.

- Caso a unidade de saúde não disponha de viatura para deslocação dos seus membros em serviço, havendo necessidade de estes utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26 do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário.»

33. Assertivamente se concluindo no Relatório a que nos referimos, que **«(a) falta de clarificação da atribuição de outros benefícios complementares já existentes (utilização de viatura e telefones móveis) prejudica o erário público e a pretendida moderação salarial. O esclarecimento sobre a atribuição e respetiva valorização de todas as componentes remuneratórias contribuiria para tornar o sistema remuneratório transparente e atrativo para gestores qualificados e experientes integrarem os conselhos de administração dos hospitais EPE.»**

34. Terá sido nesta sequência que surgiu a alteração do n.º 3 do artigo 33º do EGP, acima transcrito no ponto 26., introduzida pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., por via da qual se fixou «em um quarto do

Mod. 37



24

valor do abono mensal para despesas de representação», o valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas utilizadas pelos gestores, reflexo da necessidade de contenção das despesas emergentes dos consumos de combustíveis e portagens, assinalados no suprarreferido Relatório do TC, clarificando e valorizando a atribuição deste benefício complementar aos gestores públicos.

35. Pelo que, a fixação da despesa com combustível e portagens, em $\frac{1}{4}$ do valor do abono mensal para despesas de representação dos gestores, só se compreende na perspetiva de utilização pessoal da viatura, sendo a despesa que exceda esse limite máximo, assumida integralmente pelo beneficiário.

36. Se assim não fosse, regularia a situação, a regra geral aplicável a todos os demais trabalhadores, por via da qual, na falta de viatura de serviço, *havendo necessidade de utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26º do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário*, conforme também – bem –, salientado no mencionado Relatório n.º 17/2011 – 2º S, do Tribunal de Contas.

37. Evidentemente que, o que deveria acontecer, não obstante a previsão legal a que aludimos, era ao preenchimento do conceito de «*utilização pessoal*» que deve ser estritamente relacionada com o exercício das funções inerentes ao cargo. Por isso deveria ser regulamentado que a utilização pessoal a que nos referimos deve excluir deslocções em férias, fins-de-semana e feriados que não justificadas por razões de serviço público.

38. Ora, o signatário não utiliza(va) a viatura de serviço durante os fins-de-semana (ficava parada na sexta-feira à noite e só retomava a marcha na segunda-feira de manhã). Durante o período de férias, a viatura fica nas instalações da ULSBA para ser utilizada por quem dela necessite, pelo que, o signatário fazia dela um *uso pessoal* estritamente necessário ao exercício do cargo no qual foi investido.

39. Por assim ter sido entendido, o signatário outorgou, em 24.05.2017, com efeitos a 01.06.2017, um acordo relativo ao uso pessoal de viatura automóvel, nos termos do artigo 46º-A do Código Contributivo, mediante o qual só poderia utilizar a viatura identificada na cláusula primeira, para fins pessoais durante os dias úteis e, nos fins-de-semana apenas por razões de serviço e em cumprimento de imperativo legal ou necessidade de representação da Instituição.

40. Entende, pois, pelas razões supra aduzidas, que não se verificou infração alguma relativamente a esta matéria, na justa medida em que o signatário usou de adequado procedimento a tornar clara a utilização parcimoniosa que se impõe aos bens públicos e na estrita medida da necessidade do exercício do cargo, o que, como se viu, se encontra em linha,

Mod. 37



23

não só com as previsões legais, mas também, com a melhor interpretação perfilhada, também, pelo Venerando Tribunal de Contas devendo, por conseguinte, determinar-se o arquivamento, no que a esta infração respeita.

41. Não deve assim, ser acusado desta infração, por não existir violação alguma dos normativos legais que a regulam, tendo o signatário usado de procedimento honesto, claro e de boa gestão dos dinheiros públicos, outorgando às claras e nos termos da Lei, acordo de utilização da viatura, ao invés de, como sucede em muitos casos, a utilizar sem que se encontrasse afeta ao seu uso, sem qualquer controlo ou possibilidade de sindicância da regularidade da sua utilização.

C) Não acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores

42. O signatário vem também indiciado pela prática de infração financeira consistente no não acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores.

43. Quanto a esta matéria, vem referido no Relato objeto do presente contraditório que «(...) no triénio 2015-2017, a ULSBA abonou o referido suplemento remuneratório 14 vezes por ano.

Os abonos pagos para além do estipulado legalmente configuram um eventual pagamento indevido nos termos do definido no n.º 4 do artigo 59º da LOPT, incorrendo os responsáveis pelo seu pagamento em responsabilidade reintegratória e sancionatória, nos termos do n.º 1 do artigo 59º e da alínea b), n.º 1, do artigo 65º, respetivamente, ambos da LOPTC. (...)

No entanto, considerando que, inexplicavelmente, os membros responsáveis do CA da ULSBA não determinaram a reposição dos montantes ilegalmente pagos em 2015 e 2016, no total de €48.242,98, apesar de conhecerem que a "(...) obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos cinco anos após o seu recebimento (...)", afigura-se estarem preenchidos os requisitos para a aplicabilidade do disposto na alínea m), n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, relativos à responsabilidade sancionatória.»

44. Relativamente a este assunto cumpre salientar que, dos documentos fornecidos aos Exmos. Auditores, resulta que, identificado o problema em 17.07.2017, o Conselho de Administração deliberou, em 02.08.2017, proceder à audiência prévia dos interessados, nos termos do disposto no artigo 121º do Código do Procedimento Administrativo, o que foi feito em 28.08.2017.

Mod. 37



✂

45. Após, em setembro/2017, foi solicitado aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), com efeitos a outubro/2017, a alteração da parametrização da aplicação RHV, como se sabe, gerida centralmente pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) e Administração Central do Sistema de Saúde, (ACSS) I.P..

46. Como não houve resposta, foi feita insistência na concretização do pedido, tendo os SPMS respondido, em 23.10.2017: «*Como sabem as alterações ao processamento não dependem só de nós, mas também da ACSS. Vamos pedir esta autorização à ACSS e logo que nos respondam introduziremos a alteração na versão imediato, sendo a mesma anunciada no documento dessa versão.*»

47. Novamente, não tendo havido resposta, em 06.11.2017, por ofício com a ref.ª SAI-ULSBA/2017/5050, foi remetido à ACSS, I.P., nova insistência, com pedido de alteração dos códigos, dado o longo tempo decorrido desde a apresentação do pedido.

48. A resposta apenas veio por ofício com a ref.ª S-1105/2018/ACSS, datado de 06.02.2018, conforme documentos disponibilizados aos Exmos. Auditores.

49. Assim, em fevereiro de 2018 foi novamente dirigido o mesmo pedido aos SPMS, de igual modo, sem resposta, pelo que nova insistência se seguiu.

50. Em abril de 2018, tudo se mantinha inalterado e, respondendo à insistência de fevereiro de 2018, os SPMS informam em 10.04.2018: «*Tal como referido estamos a aguardar a decisão da ACSS. Já voltamos a insistir ontem e esperamos resposta para breve. No RHV não podemos alterar apenas esse código, mas sim todos que possam estar dentro das mesmas premissas e por isso, terá que ser a ACSS a definir essas situações.*»

51. De permeio, alguns e-mails trocados com pedido da base legal para a alteração pretendida.

52. Apenas a ocorrência das vicissitudes acima descritas, determinaram ainda no ano de 2017, o pagamento do 14.º mês, o que, evidentemente, já não deveria acontecer, na medida em que a decisão se encontrava tomada e tinha sido sujeita a audiência prévia dos interessados.

53. Aparentemente, o problema que se colocou para a alteração dos códigos do RHV referia-se ao procedimento dispar em uso nas diversas Instituições de norte a sul do país, que qualquer alteração central prejudicaria.

E, na verdade,

54. Quando se ponderou a decisão de passar a abonar os suplementos 12 meses por ano, ao Conselho de Administração foram chegando ecos de descontentamento, no uso do argumento de que outros diretores de serviços e departamentos clínicos em inúmeras Instituições eram pagos à razão de 14 (catorze) meses por ano.

Mod. 37



24

55. De facto, do apanhado efetuado pelos serviços da ULSBA, resultou que, num universo de 25 (vinte e cinco) Instituições questionadas, 14 (catorze) afirmaram pagar os referidos suplementos, 14 vezes por ano e, 11 (onze) Instituições afirmaram pagar apenas 12 (doze) meses por ano.

56. Tal situação de facto estará relacionada com as «necessidades» de cada Instituição, atendendo à resposta dada pelos SPMS à questão inicialmente colocada, referindo que a base legal para a utilização dos abonos, compete a cada instituição e que, cada uma deveria solicitar ao «...RHV a criação de nova codificação no caso do existente não responder às vossas *necessidades*»

57. Posto o que, considerando por um lado, que mesmo no regime pré-vigente não se encontrou enquadramento legal e, por outro lado, a informação disponibilizada pelo Diretor do Serviço de Recursos Humanos da ULSBA, de que este procedimento ocorre «(...) desde há muitos anos sem que ninguém tivesse suscitado a sua legalidade e muito menos promovido a sua alteração, após sucessivos escrutínios por diversas entidades, importa, (...)», o Conselho de Administração entendeu que deveria determinar apenas a reposição referente ao ano em que foi tomada e não antes, em face do exposto e da falta de uniformidade na aplicação da Lei.

Estas, em suma, as razões da decisão que os Exmos. Auditores consideram inexplicável.

58. Evidentemente que, o teor do Relato, mormente a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao Conselho de Administração que determinou a retificação de uma situação lesiva do erário público, à qual não deu causa, determinará a prática de ato administrativo tendente à reposição dos montantes indevidamente pagos nos anos de 2015 e 2016, conforme exposto no ponto 39 das «principais conclusões» do Relato.

59. Também pelas razões expostas, entende o signatário que a imputação de infração financeira pelo facto mencionado é excessiva e injusta, sendo que se encontram reunidos os pressupostos que permitem ao Tribunal dispensar a aplicação da multa, nos termos e para os efeitos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, o que o signatário requer.

É quanto se requer, em cumprimento da legalidade e Justiça que se espera.

O Vogal, Diretor Clínicos dos Cuidados Hospitalares

José Aníbal Fernandes Soares

Mod. 37



IX. JOAQUIM MANUEL CASTANHO BRISSOS



Exmo. Senhor
Diretor-geral do Venerando do
Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18059/2018
2018/11/9



Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		SAI-ULSBA/2018/4211	08.11.2018

ASSUNTO: **RELATO DA AUDITORIA FINANCEIRA À UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE - PROCESSO N.º 4/2018 - EXERCÍCIO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO**

JOAQUIM MANUEL CASTANHO BRISSOS, Vogal Executivo do Conselho de Administração, Enfermeiro-diretor da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., nomeado para o exercício do cargo, com efeitos a 01.04.2017, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2017, publicada na II Série do Diário da República n.º 104, de 30.05.2017, notificado do Relato resultante da Auditoria Financeira à ULSBA, E.P.E., da 2ª Secção desse Tribunal de Contas e para, querendo, exercer o contraditório pessoal, relativamente às imputadas infrações financeiras nele identificadas, vem, fazendo-o, aduzir o seguinte:

I - AS INFRAÇÕES FINANCEIRAS IMPUTADAS:

Ao signatário, é imputada a prática das seguintes infrações financeiras:

- A) Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto, por violação do disposto no n.º 1 do artigo 45º e alínea b) do n.º 1 do artigo 46º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC);
- B) Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017, por violação do n.º 2 do artigo 3º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, artigo 33º do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro), n.º 2 do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), alínea a), do n.º 1 e n.º 2 do artigo 22º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho e alínea a) do n.º 6, do artigo 42º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.

Mod. 37



C) Não Acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores, por violação do n.º 2 do artigo 266º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Cumprir dizer, antes de mais, que o signatário acolhe com muito interesse o Relato relativamente ao qual ora exerce o contraditório, pela utilidade e conveniência de que reveste e nele vê a oportunidade de tentar corrigir as deficiências identificadas, ao exercício financeiro da Instituição, retificação que almeja efetuar no mandato para o qual foi investido pela Resolução do Conselho de Ministros acima indicada, prestando o seu contributo, na medida dos seus conhecimentos, colaborando na melhoria que todos esperamos conseguir.

Não pode, porém, aceitar a inculpação pela prática dos factos que os Exmos. Auditores entendem integrar a prática das infrações financeiras acima identificadas, pelas razões que seguidamente se expõem:

II – ANÁLISE E ENQUADRAMENTO DAS IDENTIFICADAS INFRAÇÕES:

A) Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto;

1. Conforme se descreve a fls. 47 e 48 do Relato, o procedimento de concurso público para aluguer operacional de viaturas ligeiras foi aberto por deliberação de 02.07.2015, do Conselho de Administração então em funções, com vista à adjudicação do *renting* por um período temporal de quatro anos (2016-2019), renovável por mais um ano, comportando uma despesa total de €520.000 (quinhentos e vinte mil euros), acrescido de IVA à taxa legal.
2. Os contratos subsequentes ao referido procedimento, outorgados em 30.11.2015 e 09.12.2015, foram remetidos a esse Tribunal em sede de fiscalização prévia, tendo sido devolvidos a esta Instituição para prestação de esclarecimentos em 18.03.2016 (Of.º 7910/2016) o que não foi feito, razão pela qual, não foram objeto de decisão.
3. Os contratos em apreço foram objeto de renovação em 08.02.2017.
4. Considerando que os contratos vêm sendo executados, entendem os Exmos. Auditores que existe responsabilidade financeira sancionatória do Conselho de Administração presentemente em funções, pela prática de infração legal consistente na omissão de remessa dos mesmos a fiscalização prévia.

Mod. 37



5. O Conselho de Administração que o signatário integra, iniciou funções no dia 03.04.2017 (segunda-feira). Considerando que a nomeação para o exercício do cargo produziu efeitos a 01.04.2017 (sábado), seguindo a linha de raciocínio vertida no Relato, é correto afirmar-se que, ainda o signatário não tinha entrado nas instalações e estava já em infração e sujeito à aplicação de sanção financeira.

Isto porque,

6. Os contratos em apreço haviam sido expressamente renovados em 08.02.2017, dois meses antes do início de funções do Conselho de Administração que o signatário integra;

Antes disso, os contratos haviam sido outorgados e remetidos a visto em 26.02.2016, um ano e dois meses antes do início de funções do Conselho de Administração que o signatário integra, e, solicitados os esclarecimentos a que supra aludimos, em 18.03.2016, nada foi respondido.

7. Ou seja, no dia 01.04.2017, sem o saber, o signatário já se encontrava, objetivamente, em infração.

8. É certo que, em junho de 2017, o Conselho de Administração foi informado do estado dos procedimentos concursais e, nesse documento foi igualmente informado que, de entre muitos outros (como terão constatado os Exmos. Auditores), este processo inspirava especiais cuidados, por constituir uma situação que, para além de facto consumado, era (e é) grave e delicada, carecendo de urgente resolução, sobretudo, por se tratar de **veículos afetos à prestação de cuidados de saúde, médicos e de enfermagem, domiciliários, transporte de produtos biológicos para outras Instituições para análise e transporte de trabalhadores que, por motivo de serviço, necessitam de se deslocar.**

9. Por conseguinte, o reenvio dos contratos ao Tribunal de Contas, pressupunha a resposta ao ofício n.º 7910/2016, com a maioria dos pontos sem possibilidade de esclarecimento, quer por falta de justificação de facto, quer por inexistência dos documentos financeiros requeridos, reportados à data da outorga dos contratos.

10. A recusa de visto e consequente nulidade dos contratos implicaria, desde logo, a devolução das viaturas e, consequentemente, a impossibilidade de efetuar a reposição de *stocks* de farmácia e armazém nas várias unidades funcionais da área de influência da ULSBA (designadamente, centros de saúde); a sede da ULSBA e as Unidades de Cuidados de Saúde Primários (UCSP e UCC), deixariam de ter viaturas para as respetivas necessidades, nomeadamente, transporte de pessoas, equipas médicas e de enfermagem, para consultas nas diversas extensões de saúde, prestação de cuidados de saúde ao domicílio (médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, psicólogos, psiquiatras); transporte das brigadas de recolha de sangue, reuniões, formação e participação em grupos de trabalho, mas também, para transporte de produtos (sangue e produtos fisiológicos) para análise nos Hospitais e laboratórios em

Mod. 37



Lisboa e Hospital do Espírito Santo em Évora, transporte de plaquetas aos hospitais de Évora e Lisboa para doentes internados, transporte de amostras de águas para análise no Laboratório de Saúde Pública de Évora e transporte de medicamentos para doentes internados e doentes em cuidados paliativos.

11. Pelo que, neste momento e perante a imputação de infração, pela qual o signatário se vê responsabilizado em sede sancionatória, por incumprimento legal ao qual não deu causa e que manteve por falta de alternativas à legal resolução do problema, o órgão colegial terá que ponderar a resolução dos contratos com o apontado fundamento, privando doentes de assistência domiciliária, transporte dos produtos biológicos para análise e dos trabalhadores em serviço, devolvendo os veículos à locadora, com as consequências que daí resultarão.

12. Designadamente, com aumento exponencial dos custos que se espera que ocorra, com transportes indispensáveis e de que não pode prescindir-se, pelo menos, com a prestação de cuidados domiciliários, transporte de produtos biológicos para análise e transporte de trabalhadores em viatura própria, sempre que o transporte público não constitua alternativa viável.

13. O que não pode é aceitar a imputação que lhe foi dirigida, pela prática de infração verificada (e renovada) antes ainda do início do seu mandato, por a considerar injusta e indevida, no plano legal e moral.

14. Assim, por entender que a imputada infração não apresentava alternativa de cumprimento da legalidade, entende o signatário que estão reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade pela infração, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 65º da LOPTC, o que requer.

B) Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017;

15. O signatário vem também indiciado pela prática de infração financeira consistente na atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017.

16. Começamos por referir que, o signatário, à semelhança de dezenas de outros membros de direção de inúmeras Instituições, de norte a sul do país, estava convicto de se encontrar em cumprimento da Lei, utilizando o veículo de serviço, estritamente nos dias de trabalho e por causa dele.

17. Pelo que, notificado do Relato a que ora responde, embora não concorde com o enquadramento nele efetuado relativamente à questão *sub judice*, **procedeu à denúncia do acordo para utilização de viatura e procedeu à entrega do veículo que lhe estava afeto, nos termos do artigo 33º do Estatuto do Gestor Público (anexo I).**

Mod. 37



18. Ainda assim, convém, antes de mais, preencher o conceito de *uso pessoal*, para que, as conclusões a retirar correspondam integralmente à realidade dos factos.

19. O signatário fazia um uso prudente, extremamente racional e estritamente relacionado com o exercício do cargo, do veículo que lhe foi afeto e apenas nas deslocações na cidade e de e para a sua residência que dista 10 km do local de trabalho, para além das que resultassem de motivos de serviço.

20. E, entende o signatário que esta utilização *pessoal* tem adequado enquadramento legal.

Com efeito,

21. A Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., é uma entidade pública empresarial, nos termos do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 193/2013, de 03.10, na redação que lhe foi dada pelas Leis n.ºs 75-A/2014, de 30.09. e 42/2016, de 28.12.), Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10.02. que aprovou os respetivos Estatutos que constam do anexo III.

22. Por força do disposto na parte final do artigo 2º, o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01., é aplicável à ULSBA, E.P.E. que, genericamente, disciplina a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares dos órgãos de administração ou gestão.

23. Porém, nos termos do disposto no artigo 13º dos Estatutos das ULS, «(a)os membros do conselho de administração aplica-se o estatuto do gestor público, sem prejuízo do disposto nos presentes Estatutos e no respetivo diploma de aprovação.»

24. O Estatuto do Gestor Público (EGP) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27.03. (tendo sido sujeito às alterações introduzidas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12., Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., retificado pela declaração n.º 2/2012, de 25.01. e Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho).

25. À ULSBA, E.P.E., é, por conseguinte, expressamente aplicável a disciplina decorrente do EGP (que, como veremos, não conflitua com o disposto no mencionado DL 14/2003).

Ora,

26. Para o que ora interessa, dispõe o artigo 33º, sob a epígrafe «*utilização de viaturas*»:

*1 - O valor máximo das **viaturas de serviço afetas aos gestores públicos** é fixado por deliberação em assembleia geral, no caso das sociedades anónimas, ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças, no caso das entidades públicas empresariais.*

Mod. 37



2 - O valor previsto no número anterior é fixado à luz das orientações que venham a ser estabelecidas para o efeito pelos acionistas ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças.

3 - O valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas de serviço é fixado em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação.

(- redação inicial do DL n.º 71/2007:

«O valor máximo de combustível afeto às viaturas de serviço é fixado pelo conselho de administração.»)

4 - É vedado o exercício de qualquer opção por parte dos gestores para aquisição de viaturas de serviço que lhes tenham sido afetas.

5 - O disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas.»

27. Relativamente a esta componente da remuneração dos gestores públicos, a Resolução da Assembleia da República n.º 53/2011, publicada na I Série do Diário da República n.º 57, de 22.03.2011, veio recomendar, «(n)º que respeita a outras componentes do quadro remuneratório, subsídio de refeição, ajudas de custo, automóvel, gasolina, seguro de saúde, etc., deve também ser definido o montante máximo» (al. g) do n.º 2)

28. E, «(n)º que se reporta à utilização de viatura automóvel, ligeiro de passageiros, consideramos que o seu valor de aquisição, por qualquer forma (aquisição, leasing, renting, etc.) não deverá ultrapassar o montante de € 40 000.» (al. i) do n.º 2)

29. Por se conterem dentro do valor recomendado pela AR, quanto à previsão contida nos n.ºs 1 e 2 do artigo 33º do EGP, mantiveram-se os valores máximos para aquisição de viaturas afetas aos gestores públicos, a que alude o n.º 4 do Despacho Conjunto n.º 351/2006, publicado na II Série do Diário da República, n.º 81, de 26.04.2006, emitido quando se encontrava em curso a revisão do Estatuto do Gestor Público (DL 71/2007), tendo sido reiterada proibição da opção de compra das viaturas de serviço prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2005, de 23.06. em linha, de resto com o já previsto na al. d) do n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01..

30. Com efeito, ainda hoje, nos termos do Despacho Conjunto n.º 351/2006, «(...) os membros dos conselhos de administração beneficiam, (...) das seguintes regalias e benefícios complementares: a) Aplicação das regalias sociais sem caráter pecuniário de aplicação generalizada a todos os trabalhadores da sociedade; b) Utilização pessoal de viaturas de serviço, por parte dos membros executivos do conselho de administração,

Mod. 37



cujo valor máximo de aquisição não pode exceder os seguintes limites: i) €35.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo A; ii) €30.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo B.» (n.º 4)

31. Já durante a vigência do EGP atualmente em vigor, o Tribunal de Contas realizou uma Auditoria ao Sistema Remuneratório dos Gestores Hospitalares e aos Princípios e Boas Práticas de Governação dos Hospitais, E.P.E. (processo n.º 20/10-Audit – Relatório n.º 17/2011 – 2ª S) no qual se assinalou o volume considerável da despesa com combustível e portagens em algumas Instituições de Saúde.

32. Para o que ora interessa, nesse documento considerou-se que:

«- Se for atribuída viatura de serviço, para utilização exclusiva e permanente do utilizador, para qualquer fim (pessoal ou de serviço) deve ser considerado como rendimento em espécie o valor anual correspondente ao produto de 0,75% do custo de aquisição da viatura pelo número de meses de utilização da mesma, nos termos do n.º 5 do art.º 24.º do CIRS, e n.º 4 do art.º 46.º A 41, da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, atualizada:

- No caso de não estarem definidas, inequivocamente, as regras da utilização de viaturas de serviço, de forma a ficar claro que a viatura não é utilizada nas deslocações entre a residência do membro do CA e a respetiva unidade de saúde EPE, nem nos dias de descanso semanal deverá a mesma sujeitar-se a tributação.

- Caso a unidade de saúde não disponha de viatura para deslocação dos seus membros em serviço, havendo necessidade de estes utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26 do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário.»

33. Assertivamente se concluindo no Relatório a que nos referimos, que **«(a) falta de clarificação da atribuição de outros benefícios complementares já existentes (utilização de viatura e telefones móveis) prejudica o erário público e a pretendida moderação salarial. O esclarecimento sobre a atribuição e respetiva valorização de todas as componentes remuneratórias contribuiria para tornar o sistema remuneratório transparente e atrativo para gestores qualificados e experientes integrarem os conselhos de administração dos hospitais EPE.»**

34. Terá sido nesta sequência que surgiu a alteração do n.º 3 do artigo 33º do EGP, acima transcrito no ponto 26., introduzida pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., por via da qual se fixou «em um quarto do

Mod. 37



valor do abono mensal para despesas de representação», o valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas utilizadas pelos gestores, reflexo da necessidade de contenção das despesas emergentes dos consumos de combustíveis e portagens, assinalados no suprarreferido Relatório do TC, clarificando e valorizando a atribuição deste benefício complementar aos gestores públicos.

35. Pelo que, a fixação da despesa com combustível e portagens, em ¼ do valor do abono mensal para despesas de representação dos gestores, só se compreende na perspetiva de utilização pessoal da viatura, sendo a despesa que exceda esse limite máximo, assumida integralmente pelo beneficiário.

36. Se assim não fosse, regularia a situação, a regra geral aplicável a todos os demais trabalhadores, por via da qual, na falta de viatura de serviço, *havendo necessidade de utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26º do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário, conforme também – bem –, salientado no mencionado Relatório n.º 17/2011 – 2ª S, do Tribunal de Contas.*

37. Evidentemente que, o que deveria acontecer, não obstante a previsão legal a que aludimos, era ao preenchimento do conceito de «*utilização pessoal*» que deve ser estritamente relacionada com o exercício das funções inerentes ao cargo. Por isso deveria ser regulamentado que a utilização pessoal a que nos referimos deve excluir deslocações em férias, fins-de-semana e feriados que não justificadas por razões de serviço público.

38. Ora, o signatário não utiliza(va) a viatura de serviço durante os fins-de-semana (ficava parada na sexta-feira à noite e só retomava a marcha na segunda-feira de manhã). Durante o período de férias, a viatura fica nas instalações da ULSBA para ser utilizada por quem dela necessite, pelo que, o signatário fazia dela um *uso pessoal* estritamente necessário ao exercício do cargo no qual foi investido.

39. Por assim ter sido entendido, o signatário outorgou, em 24.05.2017, com efeitos a 01.06.2017, um acordo relativo ao uso pessoal de viatura automóvel, nos termos do artigo 46º-A do Código Contributivo, mediante o qual só poderia utilizar a viatura identificada na cláusula primeira, para fins pessoais durante os dias úteis e, nos fins-de-semana apenas por razões de serviço e em cumprimento de imperativo legal ou necessidade de representação da Instituição.

40. Entende, pois, pelas razões supra aduzidas, que não se verificou infração alguma relativamente a esta matéria, na justa medida em que o signatário usou de adequado procedimento a tornar clara a utilização parcimoniosa que se impõe aos bens públicos e na estrita medida da necessidade do exercício do cargo, o que, como se viu, se encontra em linha,

Mod. 37



não só com as previsões legais, mas também, com a melhor interpretação perfilhada, também, pelo Venerando Tribunal de Contas devendo, por conseguinte, determinar-se o arquivamento, no que a esta infração respeita.

41. Não deve assim, ser acusado desta infração, por não existir violação alguma dos normativos legais que a regulam, tendo o signatário usado de procedimento honesto, claro e de boa gestão dos dinheiros públicos, outorgando às claras e nos termos da Lei, acordo de utilização da viatura, ao invés de, como sucede em muitos casos, a utilizar sem que se encontrasse afeta ao seu uso, sem qualquer controlo ou possibilidade de sindicância da regularidade da sua utilização.

C) Não acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores

42. O signatário vem também indiciado pela prática de infração financeira consistente no não acionamento dos mecanismos legais disponíveis para garantir a restituição dos suplementos remuneratórios abonados para além das 12 vezes por ano, pagos indevidamente aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação em anos anteriores.

43. Quanto a esta matéria, vem referido no Relato objeto do presente contraditório que «(...) no triénio 2015-2017, a ULSBA abonou o referido suplemento remuneratório 14 vezes por ano.

Os abonos pagos para além do estipulado legalmente configuram um eventual pagamento indevido nos termos do definido no n.º 4 do artigo 59º da LOPT, incorrendo os responsáveis pelo seu pagamento em responsabilidade reintegratória e sancionatória, nos termos do n.º 1 do artigo 59º e da alínea b), n.º 1, do artigo 65º, respetivamente, ambos da LOPTC. (...)

No entanto, considerando que, inexplicavelmente, os membros responsáveis do CA da ULSBA não determinaram a reposição dos montantes ilegalmente pagos em 2015 e 2016, no total de €48.242,98, apesar de conhecerem que a “(...) obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos cinco anos após o seu recebimento (...)”, afigura-se estarem preenchidos os requisitos para a aplicabilidade do disposto na alínea m), n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, relativos à responsabilidade sancionatória.»

44. Relativamente a este assunto cumpre salientar que, dos documentos fornecidos aos Exmos. Auditores, resulta que, identificado o problema em 17.07.2017, o Conselho de Administração deliberou, em 02.08.2017, proceder à audiência prévia dos interessados, nos termos do disposto no artigo 121º do Código do Procedimento Administrativo, o que foi feito em 28.08.2017.

Mod. 37



45. Após, em setembro/2017, foi solicitado aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), com efeitos a outubro/2017, a alteração da parametrização da aplicação RHV, como se sabe, gerida centralmente pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) e Administração Central do Sistema de Saúde, (ACSS) I.P..

46. Como não houve resposta, foi feita insistência na concretização do pedido, tendo os SPMS respondido, em 23.10.2017: «Como sabem as alterações ao processamento não dependem só de nós, mas também da ACSS. Vamos pedir esta autorização à ACSS e logo que nos respondam introduziremos a alteração na versão imediato, sendo a mesma anunciada no documento dessa versão.»

47. Novamente, não tendo havido resposta, em 06.11.2017, por ofício com a ref.ª SAI-ULSBA/2017/5050, foi remetido à ACSS, I.P., nova insistência, com pedido de alteração dos códigos, dado o longo tempo decorrido desde a apresentação do pedido.

48. A resposta apenas veio por ofício com a ref.ª S-1105/2018/ACSS, datado de 06.02.2018, conforme documentos disponibilizados aos Exmos. Auditores.

49. Assim, em fevereiro de 2018 foi novamente dirigido o mesmo pedido aos SPMS, de igual modo, sem resposta, pelo que nova insistência se seguiu.

50. Em abril de 2018, tudo se mantinha inalterado e, respondendo à insistência de fevereiro de 2018, os SPMS informam em 10.04.2018: «Tal como referido estamos a aguardar a decisão da ACSS. Já voltamos a insistir ontem e esperamos resposta para breve. No RHV não podemos alterar apenas esse código, mas sim todos que possam estar dentro das mesmas premissas e por isso, terá que ser a ACSS a definir essas situações.»

51. De permeio, alguns e-mails trocados com pedido da base legal para a alteração pretendida.

52. Apenas a ocorrência das vicissitudes acima descritas, determinaram ainda no ano de 2017, o pagamento do 14º mês, o que, evidentemente, já não deveria acontecer, na medida em que a decisão se encontrava tomada e tinha sido sujeita a audiência prévia dos interessados.

53. Aparentemente, o problema que se colocou para a alteração dos códigos do RHV referia-se ao procedimento díspar em uso nas diversas Instituições de norte a sul do país, que qualquer alteração central prejudicaria.

E, na verdade,

54. Quando se ponderou a decisão de passar a abonar os suplementos 12 meses por ano, ao Conselho de Administração foram chegando ecos de descontentamento, no uso do argumento de que outros diretores de serviços e departamentos clínicos em inúmeras Instituições eram pagos à razão de 14 (catorze) meses por ano.

Mod. 37



55. De facto, do apanhado efetuado pelos serviços da ULSBA, resultou que, num universo de 25 (vinte e cinco) Instituições questionadas, 14 (catorze) afirmaram pagar os referidos suplementos, 14 vezes por ano e, 11 (onze) Instituições afirmaram pagar apenas 12 (doze) meses por ano.

56. Tal situação de facto estará relacionada com as «necessidades» de cada Instituição, atendendo à resposta dada pelos SPMS à questão inicialmente colocada, referindo que a base legal para a utilização dos abonos, compete a cada instituição e que, cada uma deveria solicitar ao “...RHIV a criação de nova codificação no caso do existente não responder às vossas *necessidades*”

57. Posto o que, considerando por um lado, que mesmo no regime pré-vigente não se encontrou enquadramento legal e, por outro lado, a informação disponibilizada pelo Diretor do Serviço de Recursos Humanos da ULSBA, de que este procedimento ocorre «(...) desde há muitos anos sem que ninguém tivesse suscitado a sua legalidade e muito menos promovido a sua alteração, após sucessivos escrutínios por diversas entidades, importa, (...)», o Conselho de Administração entendeu que deveria determinar apenas a reposição referente ao ano em que foi tomada e não antes, em face do exposto e da falta de uniformidade na aplicação da Lei.

Estas, em suma, as razões da decisão que os Exmos. Auditores consideram inexplicável.

58. Evidentemente que, o teor do Relato, mormente a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao Conselho de Administração que determinou a retificação de uma situação lesiva do erário público, à qual não deu causa, determinará a prática de ato administrativo tendente à reposição dos montantes indevidamente pagos nos anos de 2015 e 2016, conforme exposto no ponto 39 das «principais conclusões» do Relato.

59. Também pelas razões expostas, entende o signatário que a imputação de infração financeira pelo facto mencionado é excessiva e injusta, sendo que se encontram reunidos os pressupostos que permitem ao Tribunal dispensar a aplicação da multa, nos termos e para os efeitos do n.º 8 do artigo 65º da LOPTC, o que o signatário requer.

É quanto se requer, em cumprimento da legalidade e Justiça que se espera.

O Vogal, Enfermeiro-diretor,

Joaquim Manuel Castanho Brissos

Mod. 37



X. MARGARIDA FERNANDA COELHO MURTA REBELO DA SILVEIRA; JOSÉ GASPAR MONTEIRO RODRIGUES; EMÍLIA DE JESUS ANTUNES FERREIRA DURO; JOÃO FRANCISCO TORRADO GUERREIRO

TRIBUNAL DE CONTAS

E 19036/2018
2018/11/27



EXMO. SENHOR
DIRETOR-GERAL DO VENERANDO
TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE, N.º 61
1069-045 LISBOA

Registado (RH234034675PT)

Beja, 22 de novembro de 2018

Assunto: AUDITORIA FINANCEIRA À UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO
ALENTEJO, E.P.E. – PROC. N.º 4/2018 – AUDIT – 2ª SECÇÃO
- Exercício do Direito ao Contraditório

MARGARIDA FERNANDA COELHO MURTA REBELO DA SILVEIRA, JOSÉ GASPAR MONTEIRO RODRIGUES, EMÍLIA DE JESUS ANTUNES FERREIRA DURO E JOÃO FRANCISCO TORRADO GUERREIRO, gestores públicos que exerceram os cargos no Conselho de Administração da UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, E.P.E., a primeira na qualidade de Presidente, e os restantes na qualidade de vogais, nomeados por Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2015, publicada na II Série do Diário da República n.º 33, de 17.02.2015, notificados do Relato extraído da Auditoria Financeira à ULSBA, E.P.E., da 2ª Secção desse Tribunal de Contas e para, querendo, exercer o contraditório pessoal, vêm aduzir o seguinte:

1 _____

I - INTRODUÇÃO:

Os signatários, exerceram funções no Conselho de Administração da ULSBA, EPE de 25 de janeiro de 2012 a 31 de março de 2017, e, logo no primeiro mandato, quer junto da tutela através de documentos escritos e em inúmeras reuniões, reclamaram a necessidade do reforço de financiamento da ULSBA, EPE de forma a assegurar a carteira de serviços que oferecia e que, durante a parte final do primeiro mandato foi revista, pela Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P. e ACSS, I.P., em cumprimento de diretrizes do Ministério da Saúde. Na sequência da definição/redefinição da carteira de serviços foi elaborado um plano estratégico, aprovado pela tutela (à data apresentado e analisado na presença do Conselho



Diretivo da ARSA, IP, com a presença do representante da ACSS, IP e SES). Neste momento, mais uma vez o Conselho de Administração que os signatários integram, manifestou a sua preocupação e procurou demonstrar que o financiamento atribuído comprometia a oferta assistencial às populações de 13 dos 14 Concelhos do Baixo Alentejo e, em consequência, o cumprimento da carteira de serviços. (*vide* Doc. n.º 22)

Com efeito, durante o mandato de 2012 a 2015, e como pode ser provado através da informação disponível nos Relatórios e Contas e demais documentos económico-financeiros, a que os Senhores Auditores tiveram acesso, os custos de exploração da ULSBA (com uma estrutura de custos muito rígida) teve uma diminuição, fruto de um trabalho sistemático de renegociação de contratos de trabalho, de prestação de serviços, contratos na área hoteleira, etc.

Importa, pois, reafirmar que não obstante a difícil situação económica e social que o país vivia, apesar das grandes dificuldades de sustentabilidade financeira, económica e até social, e a necessidade de cumprimento do Programa de Assistência Económica, a ULSBA, melhorou os seus indicadores assistenciais, fruto de um trabalho contínuo de governação clínica e envolvimento dos Diretores e Chefias dos Serviços e que importa salientar.

Acresce que a carteira de serviços até foi alargada com a abertura, em abril de 2015, do serviço de internamento do Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental.

A este propósito refira-se que o Baixo Alentejo até abril de 2015 era a única Região do país onde não havia uma única cama para doentes do foro psiquiátrico, sendo os doentes até esta altura, transferidos para internamento em Hospitais de Lisboa, com todos os custos humanos e económicos, diretos e indiretos, que esta realidade pressupunha.

Em janeiro de 2012, numa população de 126.000 habitantes (mais de 25% com 65 anos de idade), cerca de 33% da população não tinha médico de família, pelo que de 2012 a 31 de março de 2017, sempre trabalhámos para oferecer médico de família, a toda a população do Baixo Alentejo, o que foi realizado através da contratação de vários médicos portugueses (os que quiseram...) e médicos de nacionalidade cubana.

Com efeito, no final de março de 2017, todos os 13 Concelhos da área de influência da ULSBA, tinham cobertura de médico de família (era residual o número de utentes sem médico).



II - QUANTO AO RELATO PROPRIAMENTE DITO:

Relativamente ao afirmado no ponto 11, a págs. 6, no que respeita à falta do Auditor Interno, dir-se-á que o órgão de gestão que os signatários integraram, abriu e desenvolveu procedimento para recrutamento de um auditor interno no qual ficou classificado em 1º lugar na lista de ordenação final, o profissional que presentemente ainda exerce as funções de contabilista certificado. Foi outorgado contrato de trabalho em comissão de serviço, nos termos da Lei, cuja execução ficou dependente da contratação de um contabilista certificado que o substituísse porque a Instituição não podia ficar destituída de contabilista. Por conseguinte, terá sido superiormente requerida autorização para contratação de contabilista. Porém, os signatários sabem que a candidata posicionada em 2º lugar na lista de ordenação final instaurou ação judicial de impugnação do ato de homologação final praticado pelo Conselho de Administração e apresentou participação criminal por alegada falsificação de documentos e alegadas falsas declarações, contra o 1º classificado do que, a final, veio a ser absolvido.

Por esta razão, e para não comprometer o exercício das funções, o contratado terá optado por denunciar o contrato outorgado, havendo, pois, necessidade de abrir novo procedimento de recrutamento.

3

Assinala o Relato, deficiências na conversão de contas do Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS), para o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), sumariadas sob os pontos 13 e 15, a págs.7.

Quanto a esta matéria, cumpre-nos informar que o sistema de informação centralizado de contabilidade (SICC) foi/é desenvolvido pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), de acordo com as orientações emanadas da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) e toda a estrutura está assente no POCMS, existindo uma tabela de conversão entre contas POCMS e SNC que é definida pela ACSS (cfr. Circulares Normativas n.ºs 14/2014, 15/2015, 5/2016, documentos que se junta com o n.º 1 a 3).

Em 2014 foram enviados dois ofícios, à ACSS, nos quais se solicitava a introdução de alterações na correspondência entre as contas contabilísticas do POCMS e do SNC, de modo a que a ULSBA pudesse apresentar as demonstrações financeiras cumprindo integralmente as normas de relato financeiro, previstas no SNC. (vide Doc. n.º 4)

Em dezembro do mesmo ano (2014) foi enviado um email a reforçar os pedidos formulados nos dois ofícios antes mencionados, alertando para o facto de nos ser impossível elaborar as



demonstrações financeiras e respetivos anexos, sem a correta padronização das contas em SNC (Doc. n.º 5)

A ULSBA recebeu da ACSS, através do email e ofícios anexos, a resposta que se junta. (Docs. n.ºs 6)

Alguns dos problemas de conversão foram resolvidos com a disponibilização no sistema, de uma nova tabela de conversão, mas subsistiram os relativos à contabilização de gastos e rendimentos de anos anteriores (fazer corresponder as contas 697 e 797 POCMS às contas 6883 e 7883 do SNC e conversão das contas 2191 e 26839 POCMS à conta 2788118 SNC). Menciona-se ainda no Relatório objeto do contraditório, que o ativo se encontra subvalorizado no montante de €56.537,56 (cinquenta e seis mil, quinhentos e trinta e sete euros e cinquenta e seis cêntimos), por o conversor de contas POCMS para SNC não estar devidamente parametrizado, refletindo indevidamente o saldo relativo a diferimentos do ativo em Credores por acréscimo de gastos (pág. 35).

A parametrização das contas e conversão para a SNC é, como se disse, efetuada pela ACSS/SPMS, pelo que, este problema assinalado no Relato é alheio à Instituição bem como a sua resolução cuja necessidade foi sinalizada várias vezes à ACSS/SPMS, sem sucesso.

No que respeita à deficiente integração entre os diversos sistemas de informação e o sistema de contabilidade, especialmente na área da receita (SONHO e SINUS), informa-se que foram enviados, pelo menos, dois ofícios, à ACSS e SPMS, solicitando alterações no módulo de faturação do SONHO e SINUS que permitissem a correta circularização das contas no SICC e cumprir as normas contabilísticas e a legislação fiscal em vigor, ofícios que, novamente, não foram respondidos até à presente data. (*vide* Doc. n.º 7)

No que se refere aos ativos fixos tangíveis (ponto 16, a págs. 7) e à falta de valorização de bens e deficiências no cálculo das depreciações efetuadas sem ter em conta a revisão da estimativa de vidas úteis remanescentes, carecemos, durante o exercício do mandato que nos foi confiado, de condições financeiras e orçamentais que permitissem a contratação de um perito para avaliação dos ativos fixos tangíveis e implementação de uma metodologia de reavaliação periódica do tempo de vida útil e valor dos ativos a ser realizada pelo serviço de aprovisionamento e logística (secção de património), de forma a poder realizar-se testes de imparidade que permitissem aos Serviços Financeiros a obtenção de estimativas anuais de imparidades.

4



No que respeita à inventariação dos bens, informa-se que o inventário se encontrava em dia, com exceção dos bens afetos à unidade de hemodíalise, que ficou pendente por falta de tempo para o realizar.

Relativamente à inconsistência de políticas contabilísticas para o reconhecimento das imparidades de inventários, refira-se que, até 2014 as imparidades de inventários eram estimadas com base no valor dos bens em *stock* sem movimento nos últimos 7 (sete) anos.

Em 2015, no seguimento das recomendações da auditoria externa às contas de 2014, realizada pela BDO-Portugal, S.A., e em virtude de ser impossível recolher pareceres técnicos sobre a utilidade e probabilidade de incorporação na atividade produtiva destes produtos, o critério foi alterado para o valor dos bens em *stock* e sem movimento nos últimos 5 (cinco) anos.

Em 2016, após auditoria do Revisor Oficial de Contas (ROC) e recomendações por ele emitidas, o critério passou a ser o do valor dos bens em *stock* e sem movimento no último ano.

Tendo em conta o histórico e não sendo efetivamente possível recolher opiniões técnicas sobre a expectativa de utilização dos produtos (poucos serviços responderam às questões colocadas), seria mais rigoroso utilizar a referência de um ano sem movimentação.

5

Dado que a diferença era de apenas cerca de cem mil euros, não se considerou que afetasse de forma relevante a comparabilidade.

Esta alteração da política contabilística foi devidamente explicada no Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados em nota própria.

O órgão de gestão pode decidir pela alteração de políticas contabilísticas, mesmo tendo impacto nas demonstrações financeiras, desde que tal seja evidenciado no Anexo, em nota própria, o que foi feito.

Quanto ao reconhecimento de gastos do período, de inventários existentes nos serviços, era pretensão do Conselho de Administração, constituir informaticamente armazéns avançados nos serviços clínicos, começando-se pelos armários automatizados instalados nos Serviços de Urgência e Bloco Operatório e avançando-se gradualmente para os serviços que tivessem maior volume financeiro em *stock*, o que não foi possível concretizar.

Assinalam-se também disfunções relacionadas com a inexistência de procedimentos sistemáticos e consistentes de reconciliação de contas correntes de clientes, fornecedores e de outros devedores.



Em virtude da carência de pessoal nos serviços financeiros, as funções de reconciliação de contas correntes de fornecedores têm sido desempenhadas pontualmente no período de encerramento de contas e quando são celebrados acordos de pagamento das dívidas em atraso. O facto de o sistema informático não permitir a gestão de faturas em *factoring* é também um óbice à reconciliação.

A reconciliação de contas correntes de clientes é muito difícil já que a taxa de resposta das entidades do Estado e das companhias de seguros é baixíssima, para além de que as contas correntes das seguradoras contêm os dados da apólice e não a numeração da faturação, sendo por isso muito difícil a reconciliação.

Observam ainda os Srs. Auditores, a inexistência de políticas contabilísticas consistentes para o reconhecimento das imparidades de terceiros.

Informa-se que, até 2016, o reconhecimento das imparidades das dívidas de clientes seguia o critério fiscal, mas após auditoria do Revisor Oficial de Contas (ROC) e suas recomendações, alterou-se o critério, conformando-o com as normas contabilísticas, o que se mantém até à presente data.

Novamente, a carência de recursos humanos com habilitações e experiências compatíveis dificulta o processo de identificação das expectativas de cobrança e estimativa de imparidades. Quanto à inexistência de circularização periódica de saldos, que apenas é efetuada por solicitação do ROC, aquando da emissão da CLC, a solução poderia passar por adotar medidas para a maior automatização das integrações entre sistemas, reduzindo o trabalho administrativo de registo de faturação, o que permitiria libertar tempo de recursos humanos para as funções de reconciliação periódica de saldos, para o que, não se conseguiu solução.

Menciona-se igualmente no Relato objeto do presente contraditório, que «(e)m 2016, o *Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e Finanças, excecionou a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., do cumprimento do Regime de Tesouraria do Estado, apenas no que se respeita ao sistema de pagamento a convencionados, por se tratar de uma operação de financiamento que a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E, não dispõe*» (cfr. ponto 25 a págs. 8), isto porque, embora em 2016 tenham sido encerradas as contas existentes no Banco Santander Totta e BPI, permanecem ativas as contas existentes no Millenium BCP e CGD, «(...) o que denota falta de cumprimento do Regime de Tesouraria do Estado, previsto no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho» (vide tb, págs. 35)

Relativamente a esta questão, cumpre-nos aduzir o seguinte:

6



A conta sediada no Millennium BCP, associada ao Sistema de Pagamentos a Convencionados (SPC) está devidamente dispensada do cumprimento do princípio de Unidade de Tesouraria do Estado (cfr. Doc. n.º 8).

Quanto às contas da CGD, apenas uma era movimentada para pagamentos residuais, tendo à data do pedido de dispensa, um saldo médio mensal de €32.043 (trinta e dois mil e quarenta e três euros).

A outra conta, sem movimento há mais de 15 anos, não podia ser encerrada e manteve-se ativa, devido a cheques precatórios no âmbito de processos de insolvência das empresas que ainda não transitaram em julgado. Trata-se de uma conta de depósito obrigatório, referente a uma caução efetuada pela empresa Campo Mar - Sociedade de Construções Lda., aquando da construção do Centro de Saúde Beja I.

Em 31.10.2016, a Caixa Geral de Depósitos foi oficiada (cfr. Doc. n.º 9) com o pedido de levantamento do valor do depósito obrigatório por transferência para a conta no IGCP, mas a CGD não chegou a autorizar essa transferência.

A conta da Caixa Geral de Depósitos também era utilizada para depositar os cheques passados em nome da ULSBA.

Apesar de oportunamente informados de que os cheques devem ser passados em nome do IGCP e de fazermos constar das faturas, o IBAN da ULSBA para pagamento por transferência, muitos clientes mantiveram o mesmo procedimento emitindo os cheques em nome da Instituição.

Considerando que os cheques não são «à ordem», ficamos impossibilitados de proceder ao seu depósito na conta do IGCP, razão pela qual nos vemos forçados a depositá-los na conta da banca comercial - CGD.

A alternativa ao aludido procedimento, passava pela devolução dos cheques para correta reemissão, o que optámos por não fazer na medida em que receamos que tal opção possa determinar uma perda considerável de receitas, por acreditarmos que muitos dos clientes não voltariam a emitir e enviar novos cheques. Apenas por esta razão, o procedimento se manteve e insistimos com os devedores para a emissão dos cheques ao IGCP.

A Instituição desenvolveu igualmente esforços para cumprir integralmente o Regime de Tesouraria do Estado, também no que se refere aos pagamentos. Para o efeito, requereu a emissão do cartão *IGCP Charge Card* para efetuar pagamentos de serviços que não podem ser realizados no sistema *online* do IGCP (portagens Via Verde, fundos de garantia, pagamentos

7



ao Instituto Nacional Casa da Moeda, honorários de solicitadores, taxas e custas judiciais). No entanto, o cartão tem um *plafond* de €3.000 (três mil euros), insuficiente para as necessidades a satisfazer, pelo que esgotado o referido montante, os restantes pagamentos eram efetuados através da conta da CGD.

A págs. 26 a 34 do Relato objeto de contraditório, procede-se à análise do Balanço.

Refere-se a inexistência de «(...) *evidência de que todos os terrenos e os edifícios adstritos ao ACES, bem como o Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental e o Hospital de dia Polivalente a funcionarem em terrenos do HJFF, se encontrem inventariados e valorizados.*» (vide pág 27)

Os terrenos e edifícios afetos aos cuidados de saúde primários foram progressivamente registados, conforme as dificuldades jurídicas e legais, decorrentes de idiosincrasias com décadas, se ultrapassavam.

Em relação ao Departamento de Saúde Mental e ao Hospital de Dia, foram registados no inventário todos os autos de medição associados a cada fatura de forma individual e não por um valor global.

Quanto aos 300 bens identificados como estando por inventariar, resultantes de contratos de concessão, de exploração e equipamento, da unidade de hemodiálise do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo EPE, (cfr. mencionado a pág 28 do Relato), trata-se de bens adquiridos pela empresa que explorava a Unidade de Hemodialise.

Menciona-se a existência de «(...) 876 bens por inventariar e valorizar que se encontram em utilização» (págs. 28). Porém, trata-se de bens que foram registados no inventário pelo auditor externo em 2006 (com valor contabilístico nulo), por se encontrarem, à data totalmente amortizados. De entre eles, existem alguns que têm algum valor, por força de benfeitorias realizadas. Considerando, porém, que a regularização destas inconsistências só poderá ser resolvida com recurso a nova reavaliação por auditor independente, caso haja condições financeiras e orçamentais.

Assinala-se que «(o) *ajustamentos às depreciações acumuladas dos bens do ativo fixo tangível foram efetuados com base na adoção das taxas de depreciação previstas no Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, não tendo em consideração uma efetiva revisão da estimativa das vidas úteis remanescentes dos ativos (...) conforme NCRF 7.*» (pág 28)

Não tendo sido possível, à data da transição do POCMS para o SNC, efetuar a redefinição das vidas úteis, foi solicitado parecer à Ordem dos Contabilista Certificados (Doc. n.º 10) ao



ROC (Doc. n.º 11), e à ACSS, I.P., no sentido de sabermos se deveríamos aplicar as taxas de depreciação do Decreto Regulamentar 25/2009 ou manter as taxas do CIBE.

O parecer do ROC opina inequivocamente que devemos aplicar as taxas do Decreto Regulamentar 25/2009, com redefinição das vidas úteis dos bens.

Não existindo internamente na ULSBA recursos humanos capacitados para fazer a reavaliação dos bens e edifícios, seria necessário contratar um auditor/avaliador externo. Face às dificuldades financeiras conhecidas, não foi possível contratar estes serviços.

Assim, utilizaram-se as taxas do Decreto Regulamentar 25/2009, com as correspondentes correções em capitais próprios.

A págs. 28 do Relato afirma-se que, *«(o)s elementos do ativo sujeitos a depreciação, cujos custos unitários de aquisição ou de produção não ultrapassem 1.000 euros, podem ser totalmente depreciados ou amortizados num só período de tributação... devendo ser analisado o custo/benefício»*. Todavia, *in casu*, a lei não é imperativa, deixando ao critério da Instituição a depreciação na totalidade (100%), ou não. O Conselho de Administração optou pela não depreciação na totalidade.

Mais se refere que, *«(a) área dos Ativos fixos Tangíveis deverá ser alvo de análise com periodicidade anual, de modo a que haja salvaguarda de ativos, atualização do cadastro SIGA e respetiva conciliação com a contabilidade, de modo a garantir a fiabilidade das demonstrações financeiras»*.

Ora, esta conciliação é feita todos os anos, conta a conta e relativa a todas as contas de aquisição de bens (classe 43), todas as contas de depreciações/amortizações acumuladas e todas as contas de depreciações/amortizações do exercício.

Além disso, procedia-se a registo em *Excel*, de todas as divergências, para conhecermos as regularizações efetuadas e as divergências existentes. Desta forma qualquer auditor, em qualquer ano, podia ter perfeito conhecimento das divergências e regularizações efetuadas. Não se encerravam contas sem que, na contabilidade, o saldo das contas fosse igual ao valor de cada conta no SIGA (aplicação de inventário dos bens), garantindo-se assim total fiabilidade das demonstrações financeiras nesta área dos Ativos fixos tangíveis.

Já a págs. 30 afirma-se que: *«Foi alterado o critério da constituição das imparidades de dívidas de Clientes, passando do critério fiscal para aplicação direta das normas contabilísticas de relato financeiro. (...) A alteração da política contabilística teve um impacto de €1.547.237,87, conforme registo na conta 5922. (...) Daqui se conclui que, consideraram que o cumprimento da NCRF 27 se consubstancia numa alteração de política contabilística. Contudo, à luz da NCRF 4, trata-se de correções de períodos anteriores resultantes de erros de políticas contabilísticas, que por serem materiais,*



em cumprimento da alínea b) do § 33 da NCRF 4, deveriam ter sido corrigidos retrospectivamente. Assim, deveriam ter sido reexpressos os saldos de abertura dos ativos, passivos e capital próprio, para o período apresentado, dado que o erro ocorreu antes do período anterior mais antigo apresentado.»

A alteração de política contabilística deu-se apenas nas dívidas do Estado.

Até à data, considerávamos que, por ser Estado, não havia qualquer expectativa de não cobrança.

Note-se que, a nível fiscal as imparidades de dívidas do Estado não são aceites.

Contudo, conforme recomendações do ROC, passou a contabilizar-se estas dívidas como cobrança duvidosa.

Entendemos não ser obrigatória uma aplicação retrospectiva em saldos anteriores, fundamentada no §5 da NCRF 4 que estabelece que *«a aplicação de um requisito é impraticável, quando a entidade não o pode aplicar depois de ter feito todos os esforços razoáveis para o conseguir.*

Para um período anterior é impraticável aplicar retrospectivamente uma alteração na política contabilística ou fazer uma reexpressão retrospectiva para corrigir erro se: (...)

A aplicação retrospectiva ou a reexpressão retrospectiva exigir estimativas significativas de quantias e se for impossível distinguir objetivamente a informação sobre estas estimativas que: a) Proporcione provas das circunstâncias que existiam na data em que essas quantias foram reconhecidas, mensuradas ou divulgadas; b) Teria estado disponível quando as demonstrações financeiras desse período foram autorizadas para emissão.»

10

Efetivamente, não tínhamos em anos anteriores, acesso a informação que permitisse considerar, com certeza, os créditos como de cobrança duvidosa, por estarem em causa maioritariamente créditos do Estado.

Os que não são do Estado representam um universo de milhares de faturas de pequeno montante, sendo muito difícil estimar a expectativa de cobrança de um tão grande número de faturas.

Entendemos, à luz do normativo citado, não ser obrigatória a reexpressão retrospectiva das DFs em anos anteriores.

Ainda, a págs. 31: *«...constatou-se não existir consistência na adoção da política contabilística quanto ao reconhecimento de imparidades, conforme estabelecido no 11 da NCRF 4 (...) não existe evidência de que o reconhecimento de imparidades cumpre os critérios do § 24 da NCRF 27»*

g/f
ls
→
76



Segundo o parágrafo 12 da NCRF 4 «uma entidade deve alterar uma política contabilística apenas se a alteração: (...) resultar no facto das demonstrações financeiras proporcionarem informação mais fidedigna e mais relevante nas demonstrações financeiras»

A alteração de políticas contabilísticas é permitida sempre que haja evidências de apresentar maior fiabilidade nas demonstrações financeiras e, por isso, as alteramos, sendo tudo explicado no Anexo como determinam os normativos.

São critérios da NCRF 27:

1. Dificuldade financeira do devedor;
2. Quebra contratual, tal como não pagamento ou incumprimento no pagamento (...);
3. Informação observável indicando que existe uma diminuição na mensuração da estimativa dos fluxos de caixa futuros de um grupo de ativos financeiros desde o seu recebimento inicial, embora a diminuição não possa ainda ser identificada para um grupo de dados de ativos financeiros individual do grupo, tal como sejam condições económicas nacionais, locais e setoriais.

Ora, estando os créditos em dívida há vários anos, há evidências que não vão ser recebidos, pelo que entendemos que a política adotada cumpre os critérios da norma.

A págs. 32 fez-se constar: «(...) considerando que à data [dez/2016] não existia segurança razoável de que a entidade iria cumprir todas as condições associadas à candidatura efetuada [substituição de equipamentos do serviço de imagiologia no âmbito do programa comunitário Portugal 2020], não foi cumprido o estabelecido no §8 da NCRF 22, ao reconhecerem o montante integral da candidatura na conta Devedores por atribuição de subsídios (2782), conduzindo a uma sobrevalorização do ativo e capital próprio»

O documento «FAQ» - n.º 13, da Comissão de Normalização Contabilística, (cfr. Doc. n.º 12 - “parecer da Comissão de Normalização Contabilística”) exemplifica, com um caso prático, como devem ser contabilizados os subsídios ao investimento.

Sobre o assunto foi solicitado parecer técnico à Ordem dos Contabilistas Certificados (cfr. Doc. n.º 13) e à Autoridade Tributária (Doc. n.º 14) no qual se refere que a relevação contabilística tem três fases: registo da candidatura (movimentação de contas do Ativo e dos CP); registo do recebimento do subsídio (movimentação de contas para Anulação do Ativo e débito do Caixa) e imputação a rendimentos (movimentação de contas para anulação dos CP e reconhecimento das receitas).



Também a ACSS já o recomendara através de uma circular normativa. A ULSBA seguiu estas orientações.

É parecer do Contabilista Certificado da ULSBA, que, nos termos da NCRF 22 da CNC sobre contabilização dos subsídios, o procedimento seja o seguinte: conta 278 (Ativo) pelo valor da candidatura por contrapartida da conta 593 (capital próprio). Aquando do recebimento do Pedido de Pagamento, registo no caixa (conta 111), pela anulação do valor registado no ativo (conta 278). Por fim, na última fase, imputação a rendimentos, anulação do valor em Capital Próprio (593) pela conta de resultados (788).

No mesmo parecer, e tal como previsto na NCRF 22, está bem descrito que o registo da candidatura deve ser feito quando haja evidências de que fluirão benefícios económicos para a entidade e haja certeza/evidências do seu recebimento. E que, só existem evidências/certezas, quando se assina contrato de adesão entre as duas partes (ULSBA e Entidade que concede o subsídio) e não quando se recebe o subsídio.

A ULSBA em 2016 tinha os contratos assinados para o recebimento do dito subsídio (cfr. Doc. n.º 15), pelo que se entende que a contabilização foi correta à luz dos normativos existentes, não se encontrando empolados os Ativos, Passivos e Capitais Próprios.

Mais ainda: refere o §9 da NCRF 22 que “O recebimento do subsídio não proporciona ele próprio, prova conclusiva de que as condições associadas ao subsídio tenham sido ou serão cumpridas”

A NCRF 22 apenas refere que deve ser reconhecido o subsídio quando haja evidências que os fluxos fluam para a entidade, mas no documento não se especifica como se afere essa fiabilidade.

Entendemos estarem asseguradas as condições de registo com fiabilidade quando haja um contrato assinado entre as duas partes, de carácter sinalagmático, com consequências jurídicas caso qualquer das partes não o possa cumprir.

Já a págs. 33 do Relato: «Em Outros devedores diversos estão incluídas dívidas de hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde, EPE, com data anterior à implementação do sistema de “clearing house”, no montante de €76.511,01. Mesmo com a implementação do sistema a partir de 2006, além das dívidas do próprio ano, existiam, a 31 de dezembro de 2016, dívidas reportadas entre 2006 e 2015, num total de €16.545,83.»

O sistema Clearing House só integra as Entidades Publicas Empresariais do SNS, o Instituto Português do Sangue e da Transplantação IP e o Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge IP, não integrando as Administrações Regionais de Saúde.



Por essa razão, todas as faturas emitidas da extinta Sub-Região de Saúde de Beja, com data anterior a 2006 não foram incluídas, nem no *Clearing House*, nem no encontro de contas realizados entre os hospitais, em momento anterior ao da entrada em vigor do referido sistema, pelo que ainda se encontram em dívida.

Quanto às «(...) estimativas reconhecidas em rendimentos [que]¹ não poderiam ter por contrapartida a conta Clientes, nem terem sido cobradas por contrapartida dos adiantamentos realizados pela ACSS» (vide pág. 34), refira-se que, a conta «adiantamento de clientes» tinha um saldo de vários milhões porque os contratos programas ainda não estavam fechados pela ACSS. A existência desses valores, de montante elevado, introduz distorções nas demonstrações financeiras, nos seus Ativos e Passivos. Além disso distorcia a comparabilidade da informação financeira e a sua fiabilidade.

Considera-se também no Relato, a págs. 34, que «(...) no final de 2016, deveriam ter sido especializados €1.181.109,30, correspondentes às taxas moderadoras por cobrar a essa data, relativamente aos últimos três anos, ao invés de €233.306,06, pelo que ficou por especializar €947.803,24.»

As aplicações de emissão e cobrança de taxas moderadoras – SONHO, SINUS e MARTA – não disponibilizam informação sobre as taxas moderadoras em dívida.

13

Nesse sentido, é feita uma estimativa com base no cálculo do total de taxas moderadoras emitidas e pagas nos últimos três anos (2016, 2015 e 2014), apurando-se por diferença o valor das taxas em dívida, que era contabilizado em acréscimos, do mesmo passo que era anulado o acréscimo contabilizado no ano anterior, e que incluía também os últimos três anos (2015, 2014 e 2013). Durante o mandato do anterior revisor (até 2015), foi este o critério utilizado, sem qualquer sinalização de incorreção.

O atual revisor recomendou a alteração do critério para passar a considerar uma expectativa de cobrança dos valores em dívida, para se poder refletir as imparidades dos valores em dívida que se estima não virem a ser cobrados.

Assim, no ano 2016, foi estimado que a expectativa de cobrança máxima seria de 82,5%, pelo que o valor apurado foi o seguinte:

▪ O total de taxas referentes a 2014 cobradas foi de 82,5% do total de taxas de 2014 em dívida, pelo que não reconhecemos em acréscimos qualquer valor referente a taxas em dívida de 2014;

¹ Parêntesis nosso



- o total de taxas referentes a 2014 cobradas foi de 78,17 %, pelo que estimamos cobrar ainda 4,34 % do total de taxas de 2015 em dívida, o que totaliza 83.601,67€;
- o total de taxas emitidas no ano 2016 e cobradas foi de 73,84%, pelo que se estima cobrar ainda 8,67 % do total de taxas de 2016 em dívida, num montante de 149.704,39€.

Conta	Pagamentos				Total emitido				Em dívida			
	2014	2015	2016	Total Geral	2014	2015	2016	Total Geral	2014	2015	2016	Total Geral
712271	201.935	203.049	156.713	561.697	276.015	295.063	269.418	840.496	74.080	92.013	112.705	278.798
712279	314	225	84	623	1.904	2.393	927	5.225	1.590	2.168	843	4.602
712276	19.237	35.396	42.919	97.552	19.240	35.465	42.929	97.634	3	69	10	82
712271	93.076	95.807	95.939	284.822	115.490	133.335	141.004	389.828	22.413	37.528	45.065	105.006
712279	661.877	663.546	553.430	1.878.852	693.159	700.283	608.030	2.001.471	31.281	36.737	54.600	122.619
712276	45.188	42.801	35.970	123.960	66.777	71.563	77.447	215.787	21.589	28.762	41.476	91.827
712272	434.821	464.924	389.886	1.289.631	592.663	688.204	586.941	1.867.807	157.841	223.280	197.055	578.176
Total Geral	1.456.449	1.505.749	1.274.940	4.237.138	1.765.247	1.926.306	1.726.694	5.418.247	308.798	420.557	451.754	1.181.109

Valor do acréscimo	2014	2015	2016	Total Geral
taxa de cobrança	82,5%	78,2%	73,8%	78,2%
Diferença para a taxa máxima	0,0%	4,3%	8,7%	4,3%
712271		12.806	23.359	36.164
712279		104	80	184
712276		1.539	3.722	5.261
712271		5.787	12.225	18.012
712279		30.392	52.716	83.108
712276		3.106	6.715	9.820
712272		29.868	50.888	80.756
Total Geral	0	83.602	149.704	233.306

14

Com este novo critério, não existe a possibilidade de empolar os rendimentos com taxas moderadoras que, apesar de estarem em dívida, nunca serão cobradas. Razão pela qual não foram contabilizados €1.181.109,30, mas sim €233.306,06.

Ao nível da análise constante do Relato, em matéria de «Capital Próprio» a págs. 39, afirma-se que «(d)everá ser avaliada a situação e ponderada a manutenção dos 7.144.254,43 € na conta 575, bem como o saldo remanescente de 6.293,57€ existente nessa conta desde 2008.»

Até 31 de Dezembro de 2001, o Ministério da Saúde aplicava o POCSS - Plano Oficial de Contabilidade dos Serviços de Saúde.

No referido plano a contabilização referente aos subsídios de Investimento era efetuada na conta 575.

O antigo IGIF, através das Circulares Normativas nº 3 e nº 4 de 12/11/2001 e 21/12/2011, respetivamente, deu instruções sobre os procedimentos a adotar na contabilização dos



subsídios de investimento a partir de 2002, com a implementação do POCMS (cfr. Docs. n.ºs 16 e 17).

Assim, só a partir dessa data e para projetos futuros, se começou a utilizar as contas 2745 – Subsídios de Investimento e 7983 – Transferência de capital obtidas, e a contabilizar de acordo com o POCMS.

Sobre o valor acumulado na conta 575, aquando a transição para o POCMS, a ACSS (ex-IGIF) não deu qualquer instrução.

O saldo em análise, transitou da extinta sub-Região de Saúde de Beja e refere-se a subsídios recebidos para construção de edifícios e aquisição de equipamentos. Não há evidências nem dados fiáveis para o imputar a rendimentos numa base sistemática.

Afirma-se ainda que, «*relativamente aos restantes subsídios para investimentos no montante de 3.932.336,28 €, a ULSBA não consegue justificar, por projeto, os montantes reconhecidos em subsídios para investimentos, tendo-se apurado o seguinte:*

- *Reconhecimento de subsídios em rendimentos, para além dos períodos necessários para balanceá-los com gastos relacionados com os AFT que se pretende que compensem;*
- *Desreconhecimento de subsídios em subconta diferente da do reconhecimento inicial;*
- *Reconhecimento de subsídios pelo montante líquido recebido, devido à compensação entre recebimentos e reposição de verbas relativos a projetos distintos»*

Não podemos concordar com esta sinalização como tratando-se de uma inconsistência, porque temos todos os projetos suportados por mapas, com faturas discriminativas, taxas de depreciação e valores das diversas prestações recebidas, que suportam e justificam a imputação a rendimentos.

Admitimos, porém, algumas incongruências nos mapas que fazem o controlo dos subsídios recebidos pela extinta sub-Região de Saúde de Beja e que transitaram para a ULSBA sem o suporte de faturas.

No que respeita à demonstração de resultados/rendimentos, conclui-se, a págs. 44 do Relato que, «*(c)onsiderando a finalidade dessas verbas, o montante de 1.468.079,96 € deveria ter sido reconhecido como subsídio à exploração, dado destinar-se a compensar gastos do período, enquanto que o montante de 12.758.815,00 € deveria ter sido reconhecido no Capital Próprio, dado que a sua atribuição não resultou de uma alteração dos pressupostos/circunstâncias que justificaram o cálculo do valor per capita atribuído, mas do propósito de reforçar a tesouraria para pagamento de dívidas de períodos anteriores.*»



Ora, já após o encerramento das contas de 2016 a ACSS, I.P. remeteu uma adenda ao Contrato-Programa para ser registada no exercício de 2016.

Todavia, atendendo a que ainda se podiam alterar as DFs, optámos por contabilizar essa verba no próprio exercício de 2016, sendo considerado uma ocorrência verificada após a data do balanço, explicado na nota nº 25 do Anexo, e conforme NCRF.

Efetivamente, toda esta contabilização foi explicada no Anexo, no quadro nº 15.30 (Alteração da estimativa de penalização dos objetivos regionais após a data do balanço).

Conforme email enviado pela Vice-Presidente da ACSS, I.P. (cfr. Doc. n.º 18 - «Verbas adendas»), os valores de €12.758.815,00 e o valor de €1.468.079,96, são verbas adicionais ao Contrato-Programa, uma vez que acrescem ao seu valor inicial.

A adenda ao acordo modificativo de 2016, que consta em anexo ao CP, espelha exatamente o afirmado, uma vez que o valor da capitação, passou de €76.539.458, para €89.298.273. (vide Doc. n.º 19). Para além disso, foi introduzida na adenda a verba referente à reposição salarial (€1.468.079,96).

Logo, não nos restam dúvidas, que se trata de verba adicional ao CP.

A não alteração do critério de cálculo do valor “*per capita*” invocado parece não ser suficiente justificação da relevação mais correta da verba em causa.

16

Ainda em relação à verba da reposição salarial, conforme email da ACSS de 29.12.2017 (Anexo n.º 20 – V. Convergência), a referida Instituição solicita uma fatura para o mesmo valor, considerando-o como verba de convergência, justificando do ponto de vista técnico a contabilização em resultados no próprio exercício e não em “*capital próprio*”.

Trata-se de uma verba do próprio exercício e não de anos anteriores, não se trata de um erro, alteração de política contabilística, doação ou qualquer outra variação patrimonial positiva; pelo que é sempre de registar em rendimentos.

Foi solicitada uma informação vinculativa à AT relativa à periodização de exercícios (artigo 18º do CIRC).

Assim, caso tivéssemos contabilizado na conta 56 – resultados transitados e sendo considerada uma variação patrimonial positiva, deveríamos acrescentar o valor ao resultado líquido fiscal para pagamento do IRC ou não.

A AT pronunciou-se, claramente, nessa informação vinculativa, no sentido de que, quando as Variações Patrimoniais são desconhecidas, ou seja, ocorram de surpresa, não as devemos acrescentar ao resultado líquido fiscal.



Ora, sendo o caso, ocorreria um erro grave do ponto de vista fiscal: não tributar cerca de €14.415.477,90 em IRC.

Quando estão em causa eventuais impostos a cobrar pelo Estado, as normas fiscais sobrepoem-se às contabilísticas, como seria o caso;

Do ponto de vista contabilístico e parafraseando a nota à conta 56 que consta no livro “*Elementos de contabilidade geral*” – António Borges, et al. «*As regularizações de natureza excepcional que cabem no âmbito desta conta prendem-se com eventos verificáveis num determinado ano, mas indubitavelmente imputáveis ao ano transato ou anos transatos e que assumem grande relevo na informação veiculadas nas demonstrações financeiras.*»

Ora, na nossa opinião, trata-se de verbas do próprio exercício e não de exercícios anteriores, logo, não são suscetíveis de enquadramento nesta rubrica.

Por sua vez, segundo a mesma nota, podem enquadrar-se as «*alterações da política contabilística, as alterações de estimativas contabilísticas e os erros.*»

É nosso entendimento que, nenhuma destas situações se enquadra nesta situação.

Ainda que se entenda dever classificar-se noutra conta de resultados, sempre será imputável a rendimentos do exercício, na classe 7 e nunca em «*exercícios anteriores.*»

17

Terminamos esta parte I. do contraditório, dando conta do seguinte:

Os signatários integraram o Conselho de Administração da ULSBA, ininterruptamente, no período de 25.01.2012 a 31.03.2017, assumindo a gestão da Instituição num período especialmente difícil da vida do país em face da crise económico-financeira que se instalou e que, foi sentida com maior intensidade nas regiões mais pobres e com menos recursos, de entre as quais se conta o baixo Alentejo.

Gerir dívida, numa Instituição sub-financiada, com uma pesada estrutura de custos, em momentos de crise, com imperativa necessidade de reduzir despesa e obrigação de manter os níveis assistenciais e as atividades contratadas, integrantes da carteira de serviços da Instituição, assegurando o cumprimento da legalidade em toda a sua extensão revelou-se uma tarefa próxima do impossível.

Desde logo, com a dívida acumulada ao longo dos anos e com o financiamento atribuído pelos organismos centrais, se mostrou impossível o cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro², sem que

² Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14.05., 64/2012, de 20.12., 66-/2012, de 31.12. e 22/2015, de 17.03.



houvesse intervenção dos organismos de tutela na resolução do problema que os Conselhos de Administração, evidentemente, não poderiam resolver de modo próprio, por falta de meios para o fazerem.

De tal sorte que, a assinatura do acordo modificativo do contrato-programa - Ano 2015 -, foi acompanhado de uma exposição remetida à Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P. (ARSA), entidade com competência em sede de gestão estratégica da saúde na região do Alentejo, dando conta da discordância do compromisso que o órgão de gestão, sem qualquer poder negocial, se viu na contingência de ter que outorgar. (cfr. Doc. n.º 21 - vide tb Doc. n.º 22)

Ao longo do mandato, vários reportes foram efetuados à tutela. São disso exemplos, os documentos que agrupamos com o n.º 23.

III - AS INFRAÇÕES FINANCEIRAS IMPUTADAS:

Aos signatários, vem imputada a prática das seguintes infrações financeiras:

- A) Movimentação de fundos e depósito de disponibilidades recorrendo a conta existente na CGD, SA (conta n.º 0147009605230), no ano de 2016, em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria, sem existir a devida autorização de exceção, por violação dos n.ºs 1 e 7 do artigo 86º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (LOE/2016), artigo 28º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho; (Anexo I do Relato - pág. 56)
- B) Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto, por violação do disposto no n.º 1 do artigo 45º e alínea b) do n.º 1 do artigo 46º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC); (Anexo I do Relato - pág. 57)
- C) Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2015 e 2016, por violação do n.º 2 do artigo 3º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, artigo 33º do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro), n.º 2 do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), alínea a), do n.º 1 e n.º 2 do artigo 22º do Decreto-Lei n.º 155/92,

18



- de 28 de julho e alínea a) do n.º 6, do artigo 42º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho; (Anexo I do Relato - pág. 58)
- D) Abono de subsídio de transporte por deslocações em serviço em viatura própria, nos anos de 2015, 2016 e 2017, sem cumprimento dos requisitos estabelecidos na Lei, designadamente a impossibilidade de utilização económica das viaturas afetas ao serviço, autorização individual para o uso de automóvel próprio e a demonstração do interesse do serviço numa perspetiva económico-funcional mais rentável, por violação do artigo 20º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril; (Anexo I do Relato - pág. 60)
- E) Abono de suplementos remuneratórios aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação para além das 12 vezes por ano, nos anos de 2015 e 2016, por violação do n.º 4 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro; (Anexo I do Relato - pag. 61)
- F) Recrutamento de dois médicos através de contratos de trabalho a termo resolutivo incerto, com posição remuneratória (€2.746,24) distinta do autorizado pela Tutela (€1.853,96), durante o ano de 2016, por violação do artigo 58º e 149º da Lei n.º 82-A/2014, de 13 de maio. (Anexo I do Relato - pág. 63)

19

Os signatários não podem aceitar a imputação das infrações financeiras antes mencionadas, pelas seguintes razões:

IV - ANÁLISE E ENQUADRAMENTO DAS IDENTIFICADAS INFRAÇÕES:

- A) Movimentação de fundos e depósito de disponibilidades recorrendo a conta existente na CGD, SA (conta n.º 0147009605230), no ano de 2016, em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria, sem existir a devida autorização de exceção

1. Conforme acima aduzimos, a conta sediada no Millennium BCP, associada ao Sistema de Pagamentos a Convencionados (SPC) foi devidamente dispensada do cumprimento do princípio de Unidade de Tesouraria do Estado (cfr. Doc. n.º 8).



2. A conta da Caixa Geral de Depósitos, S.A., era movimentada para pagamentos residuais, tendo, à data do pedido de dispensa, um saldo médio mensal de €32.043 (trinta e dois mil e quarenta e três euros). A outra conta da CGD, sem movimento há mais de 15 anos, manteve-se ativa devido a cheques precatórios no âmbito de processos de insolvência das empresas que ainda não transitaram em julgado. Trata-se de uma conta de depósito obrigatório, referente a uma caução efetuada pela empresa Campo Mar - Sociedade de Construções Lda., aquando da construção do Centro de Saúde Beja I. Em face da resposta do IGCP, ao pedido de dispensa apresentado por ofício SAI-ULSBA/2016/3488, de 27.06.2016, em 31.10.2016, o Conselho de Administração oficiou a Caixa Geral de Depósitos (cfr. Doc. n.º 9) no sentido de proceder ao levantamento do valor do depósito obrigatório por transferência para a conta no IGCP, mas a CGD não chegou a autorizar essa transferência e não deu qualquer resposta.
3. Mas, a conta da Caixa Geral de Depósitos também era utilizada para depositar os cheques passados em nome da ULSBA.
4. Com efeito, apesar de oportunamente informados de que os cheques deveriam ser passados em nome do IGCP e de fazermos constar das faturas, o IBAN da ULSBA para pagamento por transferência, muitos clientes mantiveram o mesmo procedimento emitindo os cheques em nome da Instituição.
5. Considerando que os cheques não são «à ordem», ficamos impossibilitados de proceder ao seu depósito na conta do IGCP, razão pela qual nos vemos forçados a depositá-los na conta da banca comercial - CGD.
6. A alternativa ao aludido procedimento, passava pela devolução dos cheques para correta reemissão, o que optámos por não fazer na medida em que receamos que tal opção possa determinar uma perda considerável de receitas, por acreditarmos que muitos dos clientes não voltariam a emitir e enviar novos cheques. Apenas por esta razão, o procedimento se manteve e insistimos com os devedores para a emissão dos cheques ao IGCP.
7. A Instituição desenvolveu igualmente esforços para cumprir integralmente o Regime de Tesouraria do Estado, também no que se refere aos pagamentos. Para o efeito, requereu a emissão do cartão IGCP *Charge Card* para efetuar pagamentos de serviços que não podem ser realizados no sistema *online* do IGCP (portagens Via



Verde, fundos de garantia, pagamentos ao Instituto Nacional Casa da Moeda, honorários de solicitadores, taxas e custas judiciais). No entanto, o cartão tem um *plafond* de €3.000 (três mil euros), insuficiente para as necessidades a satisfazer, pelo que esgotado o referido montante, os restantes pagamentos eram efetuados através da conta da CGD.

8. A alteração do limite do *plafond* constituiria igualmente um problema por motivo de risco de crédito, uma vez que a Instituição tinha (e tem) dívida vencida (antiga), que obstaria ao aumento do limite de crédito.
9. Como se compreenderá, o Conselho de Administração optou pela solução menos prejudicial do erário público, em face do ciclo vicioso em que se encontrava, por causa da dívida vencida de longo prazo.

B) Execução Financeira de dois contratos de aluguer operacional de viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas sem o devido visto:

10. Conforme se descreve a fls. 47 e 48 do Relato, o procedimento de concurso público para aluguer operacional de viaturas ligeiras foi aberto por deliberação de 02.07.2015, do CA que os signatários integravam, com vista à adjudicação do *renting* por um período temporal de quatro anos (2016-2019), renovável por mais um ano, comportando uma despesa total de €520.000 (quinhentos e vinte mil euros), acrescido de IVA à taxa legal.

11. Esclareça-se que, estes veículos se encontravam afetos à prestação de cuidados de saúde, médicos e de enfermagem, domiciliários, transporte de produtos biológicos para outras Instituições para análise e transporte de trabalhadores que, por motivo de serviço, necessitam de se deslocar.

Trata-se, pois, de viaturas indispensáveis efetuar a reposição de *stocks* de farmácia e armazém às várias unidades funcionais da área de influência da ULSBA (designadamente, centros de saúde); a sede da ULSBA e as Unidades de Cuidados de Saúde Personalizados (UCSP), deixariam de ter viaturas para as respetivas necessidades, nomeadamente, transporte de pessoas, equipas médicas e de enfermagem, para consultas nas diversas extensões de saúde, prestação de cuidados

21



- de saúde ao domicílio (médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, psicólogos, psiquiatras) transporte das brigadas de recolha de sangue, reuniões, formação e participação em grupos de trabalho, mas também, para transporte de produtos, por exemplo, transporte de produtos (sangue e produtos fisiológicos) para análise nos Hospitais e laboratórios em Lisboa e Hospital do Espírito Santo em Évora, transporte de plaquetas dos hospitais de Évora e Lisboa para doentes internados, transporte de amostras de águas para análise no Laboratório de Saúde Pública de Évora e transporte de medicamentos para doentes internados e doentes em cuidados paliativos.
12. Os contratos subsequentes ao referido procedimento, outorgados em 30.11.2015 e 09.12.2015, foram remetidos a esse Tribunal em sede de fiscalização prévia, tendo sido devolvidos a esta Instituição para prestação de esclarecimentos em 18.03.2016 (Of.º 7910/2016) o que não foi feito, razão pela qual, não foram objeto de decisão.
13. Compreender-se-á que, o Conselho de Administração não consegue - por muito esforço que faça nesse sentido -, controlar a sequência de cada documento que entra na Instituição e o cumprimento, caso a caso, das competências que delegou nas chefias intermédias. Se tivesse que o fazer, de nada serviria a nomeação de chefias para as áreas funcionais e, sendo assim, o pagamento dos respetivos vencimentos seria um desperdício de dinheiros públicos.
14. Ora, o Conselho de Administração ignorava, que o ofício antes mencionado remetido por esse Venerando Tribunal, não tinha sido respondido oportunamente, pelo Administrador Hospitalar encarregue do exercício de funções na área do Aprovisionamento e Logística.
15. Tanto assim que, os contratos em apreço foram objeto de renovação em 08.02.2017, não tendo sido informado o órgão de gestão da dita vicissitude, o que, certamente determinaria, ainda que tardiamente, a emissão de resposta.
16. Assim, entendem os signatários, que a infração não deve ser-lhes imputada por desconhecimento de facto, da obrigação de resposta a esse Tribuna, que se impunha, não podendo a infração ser-lhes imputada, sequer a título de negligência.



C) Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017;

17. Aos signatários vem também imputada a prática de infração financeira consistente na atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2017.

18. Começamos por referir que as, primeira e terceira signatárias, não tiveram viatura atribuída para uso pessoal, utilizando apenas as viaturas em serviço ou, quando indisponíveis, a viatura pessoal, conforme, de resto, se mostra provado pela imputação da prática da infração que seguidamente analisaremos consubstanciada no facto de ter sido abonado subsídio de transporte por deslocações em serviço em viatura própria, nos anos de 2015, 2016 e 2017, sem cumprimento dos requisitos estabelecidos na Lei, designadamente a impossibilidade de utilização económica das viaturas afetas ao serviço.

19. Os, segundo e quarto signatários tiveram viatura atribuída e, à semelhança de dezenas de outros membros de direção de inúmeras Instituições, estavam convictos de se encontrar em cumprimento da Lei, utilizando o veículo de serviço, estritamente nos dias de trabalho e por causa dele, nos termos do artigo 33º do Estatuto do Gestor Público.

23

E, entendem os signatários que a utilização *pessoal* tem adequado enquadramento legal. Com efeito,

20. A Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., é uma entidade pública empresarial, nos termos do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, na redação que lhe foi dada pelas Leis n.ºs 75-A/2014, de 30.09. e 42/2016, de 28.12.), Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10.02. que aprovou os respetivos Estatutos que constam do anexo III.

21. Por força do disposto na parte final do artigo 2º, o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01., é aplicável à ULSBA, E.P.E. que, genericamente, disciplina a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares dos órgãos de administração ou gestão.



22. Porém, nos termos do disposto no artigo 13º dos Estatutos das ULS, «(a)os membros do conselho de administração aplica-se o estatuto do gestor público, sem prejuízo do disposto nos presentes Estatutos e no respetivo diploma de aprovação.»
23. O Estatuto do Gestor Público (EGP) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27.03. (tendo sido sujeito às alterações introduzidas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12., Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., retificado pela declaração n.º 2/2012, de 25.01. e Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho).
24. À ULSBA, E.P.E., é, por conseguinte, expressamente aplicável a disciplina decorrente do EGP (que, como veremos, não conflitua com o disposto no mencionado DL 14/2003).

Ora,

25. Para o que ora interessa, dispõe o artigo 33º, sob a epígrafe «utilização de viaturas»:

1 – O valor máximo das viaturas de serviço afetas aos gestores públicos é fixado por deliberação em assembleia geral, no caso das sociedades anónimas, ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças, no caso das entidades públicas empresariais.

24

2 – O valor previsto no número anterior é fixado à luz das orientações que venham a ser estabelecidas para o efeito pelos acionistas ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças.

3 – O valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas de serviço é fixado em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação.

(- redação inicial do DL n.º 71/2007:

«O valor máximo de combustível afeto às viaturas de serviço é fixado pelo conselho de administração.»)

4 – É vedado o exercício de qualquer opção por parte dos gestores para aquisição de viaturas de serviço que lhes tenham sido afetas.

5 – O disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas.»



26. Relativamente a esta componente da remuneração dos gestores públicos, a Resolução da Assembleia da República n.º 53/2011, publicada na I Série do Diário da República n.º 57, de 22.03.2011, veio recomendar, «(n) *que respeita a outras componentes do quadro remuneratório, subsídio de refeição, ajudas de custo, automóvel, gasolina, seguro de saúde, etc., deve também ser definido o montante máximo*» (al. g) do n.º 2)
27. E, «(n) *que se reporta à utilização de viatura automóvel, ligeiro de passageiros, consideramos que o seu valor de aquisição, por qualquer forma (aquisição, leasing, renting, etc.) não deverá ultrapassar o montante de € 40 000.*» (al. i) do n.º 2)
28. Por se conterem dentro do valor recomendado pela AR, quanto à previsão contida nos n.ºs 1 e 2 do artigo 33º do EGP, mantiveram-se os valores máximos para aquisição de viaturas afetas aos gestores públicos, a que alude o n.º 4 do Despacho Conjunto n.º 351/2006, publicado na II Série do Diário da República, n.º 81, de 26.04.2006, emitido quando se encontrava em curso a revisão do Estatuto do Gestor Público (DL 71/2007), tendo sido reiterada proibição da opção de compra das viaturas de serviço prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2005, de 23.06. em linha, de resto com o já previsto na al. d) do n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01..
29. Com efeito, ainda hoje, nos termos do Despacho Conjunto n.º 351/2006, «(...) os membros dos conselhos de administração beneficiam, (...) das seguintes regalias e benefícios complementares: *a) Aplicação das regalias sociais sem carácter pecuniário de aplicação generalizada a todos os trabalhadores da sociedade; b) Utilização pessoal de viaturas de serviço, por parte dos membros executivos do conselho de administração, cujo valor máximo de aquisição não pode exceder os seguintes limites: i) €35.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo A; ii) €30.000 para os hospitais classificados como empresas do grupo B.*» (n.º 4).
30. Já durante a vigência do EGP atualmente em vigor, o Tribunal de Contas realizou uma Auditoria ao Sistema Remuneratório dos Gestores Hospitalares e aos Princípios e Boas Práticas de Governação dos Hospitais, E.P.E. (processo n.º 20/10-Audit - Relatório n.º 17/2011 - 2ª S) no qual se assinalou o volume considerável da despesa com combustível e portagens em algumas Instituições de Saúde.
31. Para o que ora interessa, nesse documento considerou-se que:



« Se for atribuída viatura de serviço, para utilização exclusiva e permanente do utilizador, para qualquer fim (pessoal ou de serviço) deve ser considerado como rendimento em espécie o valor anual correspondente ao produto de 0,75% do custo de aquisição da viatura pelo número de meses de utilização da mesma, nos termos do n.º 5 do art.º 24.º do CIRS, e n.º 4 do art.º 46.º A 41, da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, atualizada;

- No caso de não estarem definidas, inequivocamente, as regras da utilização de viaturas de serviço, de forma a ficar claro que a viatura não é utilizada nas deslocações entre a residência do membro do CA e a respetiva unidade de saúde EPE, nem nos dias de descanso semanal deverá a mesma sujeitar-se a tributação.

- Caso a unidade de saúde não disponha de viatura para deslocação dos seus membros em serviço, havendo necessidade de estes utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26 do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário.»

26

32. Assertivamente se concluindo no Relatório a que nos referimos, que *«(a) falta de clarificação da atribuição de outros benefícios complementares já existentes (utilização de viatura e telefones móveis) prejudica o erário público e a pretendida moderação salarial. O esclarecimento sobre a atribuição e respetiva valorização de todas as componentes remuneratórias contribuiria para tornar o sistema remuneratório transparente e atrativo para gestores qualificados e experientes integrarem os conselhos de administração dos hospitais EPE.»*
33. Terá sido nesta sequência que surgiu a alteração do n.º 3 do artigo 33º do EGP, acima transcrito no ponto 25., introduzida pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01., por via da qual se fixou *«em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação»*, o valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas utilizadas pelos gestores, reflexo da necessidade de contenção das despesas emergentes dos consumos de combustíveis e portagens, assinalados no



suprarreferido Relatório do TC, clarificando e valorizando a atribuição deste benefício complementar.

34. Pelo que, a fixação da despesa com combustível e portagens, em $\frac{1}{4}$ do valor do abono mensal para despesas de representação dos gestores, só se compreende na perspectiva de utilização pessoal da viatura, sendo a despesa que exceda esse limite máximo, assumida integralmente pelo beneficiário.
35. Se assim não fosse, regularia a situação, a regra geral aplicável a todos os demais trabalhadores, por via da qual, na falta de viatura de serviço, *havendo necessidade de utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26º do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário, conforme também - bem -, salientado no mencionado Relatório n.º 17/2011 - 2ª S, do Tribunal de Contas.*
36. Em acréscimo se diga que, em 29 de fevereiro de 2016, a Secretária-geral do Ministério da Saúde, pela mão da Senhora Secretária-geral, Dra. Sandra Cavaca, emitiu a Circular Informativa n.º 03/2016/DSGIRPA/DGR, relativamente ao assunto em presença, na qual se concluiu que: «Atendendo a que a redação da norma em causa, artigo 33º do EGP, não é clara quanto à questão da utilização das viaturas de serviço afetas aos gestores públicos para uso pessoal, dando azo, consequentemente, a interpretações diversas, o que potencia uma discrepância de utilização das mesmas entre os vários centros hospitalares, hospitais e unidades locais de saúde (ULS) que foram constituídos ou transformados em EPE e que integram o SNS. Face ao exposto e por indicação de S. Exa., o Secretário de Estado da Saúde, informa-se todas as instituições do SNS com a natureza de EPE que as viaturas afetas aos gestores públicos não deverão ser utilizadas para uso pessoal, mas apenas para deslocações motivadas pelo serviço, onde não se incluem as deslocações normais diárias entre a residência e a unidade hospitalar, os dias de descanso semanal ou os dias de férias» (cfr. Doc. n.º 24)
37. Porém, no dia seguinte, foi remetido aos Presidentes dos Conselhos de Administração, pela mão da Senhora Secretária-geral, Dra. Sandra Cavaca, um e-mail, com o seguinte teor: «Tendo surgido dúvidas quanto à interpretação da Circular



Informativa, n.º 03/2016 desta Secretaria Geral, sobre a utilização de viaturas, hoje divulgada, venho por este meio solicitar que a mesma seja considerada sem efeito, até novos esclarecimentos que oportunamente serão prestados.» (vide Doc. n.º 25)

38. Desconhecemos quando seria oportuno, sendo certo que, até 31.03.2017 não mais foi prestado qualquer esclarecimento pelos órgãos de tutela sobre o assunto em presença.
39. E, de facto, essas «diversas» interpretações da norma constante do artigo 33º do EGP terão determinado nos gestores, a convicção de estarem a exercer uma faculdade que a Lei lhes conferia.
40. Acresce que, só enquanto preparavam a apresentação do contraditório pessoal, os signatários se aperceberam que esse Venerando Tribunal de Contas já se pronunciou sobre a presente matéria (afetação de viaturas para uso pessoal)³, mas apenas num dos casos se afigura ter havido apuramento de responsabilidade financeira sancionatória (de resto, em situação com contornos muitíssimo diferentes dos que ora nos ocupam).⁴
41. Entendem, pois os signatários, pelas razões supra aduzidas, que não se verificou infração alguma relativamente a esta matéria, na justa medida em que usaram de procedimento adequado a tornar clara a utilização parcimoniosa que se impõe aos bens públicos e na estrita medida da necessidade do exercício do cargo, o que, como se viu, se encontra em linha, não só com as previsões legais, mas também, com a melhor interpretação perfilhada, também, pelo Venerando Tribunal de Contas devendo, por conseguinte, determinar-se o arquivamento, no que a esta

28

³ - Auditoria Financeira ao Exercício de 2011 da ACSS - Relatório n.º 30/2013 – 2ª Secção (proc. n.º 26/2012- AUDIT); - integralmente relevada a responsabilidade financeira

- Auditoria de Resultados ao Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca EPE – Relatório n.º 18/2014 – 2ª Secção (proc. n.º 05/2013 – AUDIT) – utilização de viaturas alegadamente ilegal apenas objeto de recomendação ao Conselho de Administração – No mais, proposta de relevação da eventual responsabilidade financeira sancionatória;

- Auditoria Financeira ao Exercício de 2014 do Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE - Relatório n.º 10/2017 – 2ª Secção (proc. n.º 4/2016 –AUDIT), do qual consta que «(d)os testes efetuados ao processamento de remunerações dos membros do conselho de administração verificou-se que a utilização pessoal de viaturas de serviço foi considerada rendimentos em espécie, tendo esses rendimentos sido comunicados à Autoridade Tributária»

⁴ Auditoria de Verificação Externa ao Exercício de 2015 da ERS – Relatório V.E.C. n.º 5/2016 – 2ª Secção (proc. n.º 5/2016-VEC)



infração respeita, não tendo havido, por parte dos organismos de tutela, diferente orientação.

42. Não devem assim, ser acusados, por não existir violação alguma dos normativos legais que a regulam, tendo os signatários utilizadores da viatura, usado de procedimento honesto, claro e de boa gestão dos dinheiros públicos.

D) Abono de subsídio de transporte por deslocações em serviço em viatura própria, nos anos de 2015, 2016 e 2017, sem cumprimento dos requisitos estabelecidos na Lei, designadamente a impossibilidade de utilização económica das viaturas afetas ao serviço, autorização individual para o uso de automóvel próprio e a demonstração do interesse do serviço numa perspetiva económico-funcional mais rentável.

43. Do mesmo passo que, os signatários vêm indiciados da prática de infração disciplinar consistente na invocada ilegalidade da decisão de afetação, para uso pessoal, de viaturas de serviço, a alguns dos membros do CA, vêm igualmente acusados de ter autorizado o pagamento das deslocações em serviço, dos outros membros do CA, que não tinham viatura atribuída.

29

44. Com o devido respeito, salientamos a dificuldade de entendimento desta imputação porque acreditamos que os Exmos. Auditores não terão pretendido que os gestores públicos, só por o serem, teriam que se deslocar, a expensas próprias, em transporte público ou em viatura pessoal.

45. Bem vistas as coisas, efetivamente, o que se questiona é a falta de demonstração da *impossibilidade de utilização económica das viaturas afetas ao serviço.*

46. Mas, a impossibilidade de utilização das viaturas afetas ao serviço encontra-se certamente bem evidenciada, desde logo, pelo registo de utilização das viaturas dos serviços gerais, sob a gestão do serviço de transportes da ULSBA, como também, pela circunstância (que os Srs. Auditores consideram ilegal), de as viaturas afetas ao uso pelo Conselho de Administração, serem quatro e os gestores serem cinco.

47. Por outro lado, encontrando-se três delas afetas à utilização pessoal pelos gestores e a quarta, destinada a uso da Presidente do CA, em deslocações em serviço, fácil é de ver que, dificilmente se encontrariam disponíveis para a deslocação da Diretora Clínica, o



que, facilmente se comprova, quer com documentos existentes no serviço, como com testemunhas, o que se fará em sede própria.

48. E, não nos restaram dúvidas de que o procedimento adotado se revelava correto. Recorde-se, a propósito⁵, que, «(...) – Caso a unidade de saúde não disponha de viatura para deslocação dos seus membros em serviço, havendo necessidade de estes utilizarem viatura própria, o membro do conselho de administração deve ser abonado através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensá-lo da despesa realmente efetuada, nos termos da al. b) do art.º 26 do Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mediante o preenchimento do respetivo boletim itinerário.»
49. Pelo que, também esta infração não se verifica.

D) Abono de suplementos remuneratórios aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação para além das 12 vezes por ano, nos anos de 2015 e 2016

50. Os signatários vêm também indiciados pela prática de infração financeira consistente no pagamento de suplementos remuneratórios aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação para além de 12 vezes por ano, nos anos de 2015 e 2016.
51. Quanto a esta matéria, vem referido no Relato objeto do presente contraditório que «(...) no triénio 2015-2017, a ULSBA abonou o referido suplemento remuneratório 14 vezes por ano. Os abonos pagos para além do estipulado legalmente configuram um eventual pagamento indevido nos termos do definido no n.º 4 do artigo 59º da LOPT, incorrendo os responsáveis pelo seu pagamento em responsabilidade reintegratória e sancionatória, nos termos do n.º 1 do artigo 59º e da alínea b), n.º 1, do artigo 65º, respetivamente, ambos da LOPTC. (...)»
52. Ora, compreender-se-á que, os signatários, enquanto membros do Conselho de Administração, não verificavam mensalmente, cada pagamento que efetuavam a cada trabalhador da Instituição. Tal seria impossível e impraticável. Por isso, dispunha, nas áreas funcionais, de dirigentes e chefias intermédias, a quem compete a verificação da regularidade desses atos e a sinalização de eventual irregularidade que haja de ser retificada, sendo que, a descrita circunstância nunca foi sinalizada

30

⁵ Vide processo n.º 20/10-Audit – Relatório n.º 17/2011 – 2º S



53. Saliente-se ainda que a maioria das Instituições do SNS, pagam os referidos suplementos 14 (catorze) vezes por ano, pelo que, bem se compreende que tal questão não haja sido suscitada.
54. Os signatários sabem que o órgão de gestão presentemente em funções se prepara para proceder à notificação dos beneficiários dos pagamentos em causa, a fim de proceder à reposição dos montantes recebidos em excesso durante os anos de 2015 e 2016 conforme exposto no ponto 39 das «principais conclusões» do Relato.
55. Momento em que, a situação ficará devidamente regularizada, ficando os signatários expectantes de que as demais Instituições, de norte a sul do país, adotem igual procedimento de reparação do erário público.

E) Recrutamento de dois médicos através de contratos de trabalho a termo resolutivo incerto, com posição remuneratória (€2.746,24) distinta do autorizado pela Tutela (€1.853,96), durante o ano de 2016

56. Os Senhores Auditores imputam aos signatários a responsabilidade financeira pela alegada prática de atos ilícitos consistentes na contratação de dois médicos para o exercício de funções em Unidades de Cuidados de Saúde Personalizadas, com posição remuneratória superior à que havia sido autorizada pelo então Secretário de Estado da Saúde.
57. Com efeito, em causa está, na perspetiva dos Senhores Auditores, um gasto mensal acrescido, para além do superiormente autorizado, de €892,28 (oitocentos e noventa e dois euros e vinte e oito cêntimos), por cada médico contratado. Foi essa a medida da alegada lesão do interesse público, por incumprimento da legalidade.
58. Ora, convém não esquecer, a propósito do invocado interesse público e proteção do erário público, que os dois médicos em causa foram inicialmente contratados pelo Estado Português, no âmbito de um denominado «protocolo»/«acordo» outorgado com uma empresa constituída pelo Estado Cubano que fornecia mão-de-obra médica especializada a «peso de ouro», para prestar serviços de saúde ao Estado Português, muitos deles, em lugares recônditos, onde mais ninguém queria ir.
59. Convém não esquecer que, o mesmo Estado Português, que agora aponta a lesão do erário público, consistente no pagamento aos médicos, do montante acrescido,

31



mencionado no ponto 58., pagou à sobredita empresa do Estado Cubano, pelos mesmos médicos, mais do que os médicos em fim de carreira auferiam ao serviço do Estado Português.

60. Convém não esquecer que, para além do montante referido no ponto anterior, o Estado Português, através das entidades beneficiárias, assegurava ainda habitação, assumia o pagamento do subsídio de refeição em circunstâncias iguais às dos profissionais do mapa de pessoal, o pagamento das quotas mensais para a Ordem dos Médicos Portuguesa, garantia a frequência de cursos de formação profissional, complementar, para aperfeiçoamento técnico-científico, tal como assegurado aos médicos com contrato de trabalho em funções públicas, pagava a viagem para Cuba e de regresso a Portugal, uma vez por ano, durante as férias e bem assim, no final da «missão» e, as unidades de saúde, denominadas «beneficiárias» dos serviços, pagavam também os encargos com as transferências bancárias efetuadas em execução do referido protocolo. Tudo como se alcança do segundo «Acordo»⁶ outorgado pelo Estado Português, que esse Venerando Tribunal de Contas melhor conhecerá.
61. Convém não esquecer que, da exorbitância mensal⁷ que o erário público português pagava ou assumiu de encargos com a tal empresa do Estado Cubano, os médicos, que trabalhavam mais de 50 horas por semana (não apenas as 44 contratualizadas), ficavam com o que pode apelar-se de «esmola» mensal que, ainda assim, muitos enviavam para ajudar a família que ficara em Cuba, vivendo, por vezes da solidariedade de utentes e colegas.
62. Convém não esquecer que, aqueles a quem, assertivamente, alguém chamou de «novos negreiros», viviam vigiados por uma figura *pseudopaternalista*, ao jeito de controlador, que lhes limitava os poucos movimentos a que estavam autorizados.
63. Isto é, para além do prejuízo para o erário público, traduzido na despesa efetivamente assumida pelo Estado Português com o Estado Cubano, traduzida na diferença entre o que foi efetivamente pago – a calcular oportunamente – e o que deveria ter sido, no duto entendimento dos Srs. Auditores – o valor tabelado para os médicos não especialistas... €1.835,18 – ainda se coloca a questão, não menos relevante, da obliteração de direitos humanos fundamentais, aliás constitucionalmente previstos,

32

⁶ Porque o primeiro acordo não foi disponibilizado às Instituições pagadoras

⁷ Sublinhe-se, vigente durante a execução do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal e sucessivamente mantido pelo Governo



- que o Estado Português, então negociou e dos quais prescindiu, *quicá* em nome do mesmo interesse público na prestação de cuidados de saúde à população portuguesa.
64. Foi precisamente o interesse público, das populações residentes nas regiões recônditas do Baixo Alentejo, - também integrantes do Estado Português -, que o Conselho de Administração (que os signatários integraram) pretendeu proteger com a decisão que proferiu de, não obstante o incompreensível despacho do membro do Governo, contratar os médicos que, libertos do grilheta que os acorrentava e terminada a «missão» assumida com o Estado Cubano, não aceitaram trabalhar por menos do que os seus colegas em início de carreira, titulares da mesma especialidade e a desempenhar exatamente as mesmas funções.
65. Se assim não fosse, as populações por eles servidas (bem longe dos grandes centros urbanos), ficariam privadas de cuidados de saúde, vendo-se obrigadas a percorrer muitos quilómetros, sem rede de transportes públicos adequada e, o mais das vezes, sem condições económicas, sequer, para assumir o custo da deslocação.
66. Estes e outros fundamentos foram pormenorizadamente levados ao conhecimento do membro do Governo que, indiferente aos argumentos aduzidos, manteve a incompreensível decisão, pese embora a LOE contemplasse uma exceção que permitia autorizar as contratações propostas.
- De igual modo, o Conselho de Administração presentemente em funções disponibilizou aos Srs. Auditores todos os documentos existentes sobre o assunto, com informação exaustiva, fundamentante da decisão⁸ que, agora, novamente se juntam, como Doc. n.º 26.
67. De facto, a necessidade de dar cobertura de médico de família às populações servidas pela ULSBA e o facto de ambos os médicos já conhecerem bem as populações com as quais trabalhava, há dois anos, no âmbito do mencionado *acordo* com o Estado Cubano. (cfr. Doc. n.º 27)
68. Ademais, convém não esquecer também que os médicos recrutados ao abrigo deste «Acordo», foram recrutados e validados por uma Ilustre Comissão Portuguesa que integrava, para além do então Presidente do Conselho Diretivo da ACSS, I.P., um Digno representante da Ordem dos Médicos (norte) e que, para o que ora interessa, os dois médicos contratados, detinham a especialidade em medicina comunitária (o

⁸ De resto, elaborada pelo então Diretor Clínico dos Cuidados de Saúde Primários



- equivalente em Cuba, à medicina geral e familiar em Portugal) e contavam, quando foram recrutados, com, pelo menos, 5 (cinco) anos de experiência efetiva no exercício da especialidade.
69. Assim, primeiramente se dirá que, os médicos eram, de facto, especialistas (embora a respetiva especialidade não se encontrasse reconhecida pela Ordem dos Médicos Portuguesa que, não obstante e paradoxalmente, não se coibiu de intervir no processo de recrutamento...)
70. Em segundo lugar, asseguraram, ao abrigo do antes mencionado «Acordo» com a empresa do Estado Cubano, as funções correspondentes à categoria de Assistente de medicina geral e familiar, garantindo assistência médica a um ficheiro de utentes e prestando os cuidados, exatamente nos mesmos termos em que o faziam os trabalhadores em funções públicas.
71. Assim, é para os signatários chocante que, com o descrito e facilmente comprovável enquadramento de facto, se pretenda agora assacar responsabilidade, sancionatória ou outra, de um Conselho de Administração, cujo único *pecado* foi pretender disponibilizar cuidados médicos às populações que serve e que contratou os médicos, nos mesmos termos em que antes o havia feito o Estado Português, que canalizou os meios financeiros provenientes dos impostos dos contribuintes, não para quem trabalhava, mas para o Estado Cubano, aparentemente, sem qualquer obstáculo legal ou constitucional, com a única diferença traduzida no facto de o Conselho de Administração da ULBA o ter feito por montantes inferiores, porém justos e adequados, e sem extras associados!
72. Por estas e outras razões que, por ora não aduziremos para não tornar insuportavelmente maçador o presente contraditório, não podemos aceitar semelhante imputação por entenderem os signatários que não cometeram qualquer infração.

34

V - EM CONCLUSÃO:

Do acima exposto, entendem os signatários, que, nos casos em que se conclua pela ocorrência de alguma infração, a responsabilidade financeira pode ser relevada por se evidenciar que só pode ser imputada a título de negligência, não ter havido antes recomendação do Tribunal de Contas para correção da irregularidade dos procedimentos,



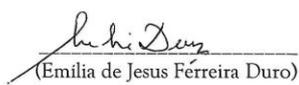
tendo sido a primeira vez que, em qualquer dos casos, o Tribunal de Contas apontou censura aos signatários, pelos referidos procedimentos.

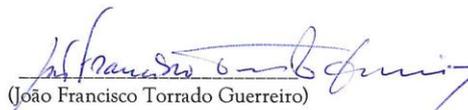
Assim, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 9 do artigo 65º da LOPTC, requer-se a relevação de eventual responsabilidade financeira que *in casu* coubesse.

Os Requerentes:


(Margarida Fernanda Mustafa Coelho Rebelo da Silveira)


(José Gaspar Monteiro Rodrigues)


(Emília de Jesus Ferreira Duro)


(João Francisco Torrado Guerreiro)



XI. JORGE ÂNGELO RAMOS DOS SANTOS

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17955/2018
2018/11/8



Jorge Ângelo Ramos dos Santos
Rua 25 de Abril, nº 3 – 1º Dtº
7900-574 Ferreira do Alentejo

Exmo. Senhor
Diretor- Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, nº 65
1050-189 Lisboa

Ferreira do Alentejo, 7 de novembro de 2018

Vossa referência
DA V – UAT.2
Proc. Nº 4/2018 – Audit

Assunto: Auditoria financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE
Envio de alegações

Jorge Ângelo Ramos dos Santos, notificado para apresentar as alegações que tenha por convenientes referentes ao salientado no relato da auditoria financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, vem dizer o seguinte:

O signatário foi nomeado para o cargo de Vogal Executivo – Diretor Clínico para a área dos Cuidados de Saúde Primários – do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE pela Resolução do Conselho de Ministros número 9/2015, de 5 de fevereiro, com produção de efeitos a 6 do mesmo mês, publicada no Diário da República número 33, 2ª Série, de 17 de fevereiro, cargo que ocupou até 31 de março de 2017¹.

2

As competências do Diretor Clínico eram, ao momento, as constantes do Artigo 9º, Secção I do Capítulo II do Decreto-Lei número 233/2005, de 29 de dezembro, na versão republicada em Anexo ao Decreto-Lei número 12/2015, de 26 de janeiro – Estatutos das Unidades Locais de Saúde, EPE:

¹ Sendo que apenas iniciou funções a 17-02-2015



Artigo 9.º

Diretor clínico

1 — Ao diretor clínico compete a direção de atividade assistencial da ULS, E. P. E., que compreende a coordenação da assistência prestada aos doentes e a qualidade, correção e prontidão dos cuidados de saúde prestados, designadamente:

- a) Coordenar a elaboração dos planos de ação apresentados pelos vários serviços e departamentos de atividade clínica no âmbito hospitalar e das unidades funcionais de prestação de cuidados de saúde primários, a integrar no plano de ação global da ULS, E. P. E.;*
- b) Assegurar uma integração adequada da atividade clínica no âmbito hospitalar e das unidades funcionais de prestação de cuidados de saúde primários, designadamente através de uma utilização e alocação da capacidade instalada de forma concertada e tecnicamente eficiente;*
- c) Propor medidas necessárias à melhoria das estruturas organizativas, funcionais e físicas dos serviços de atividade clínica no âmbito hospitalar e das unidades funcionais de prestação de cuidados de saúde primários, dentro de parâmetros de eficiência e eficácia reconhecidos, que produzam os melhores resultados face às tecnologias disponíveis;*
- d) Aprovar as orientações clínicas relativas à prescrição de medicamentos e meios complementares de diagnóstico e terapêutica, bem como os protocolos clínicos adequados às patologias mais frequentes, respondendo perante o conselho de administração pela sua adequação em termos de qualidade e de custo-benefício;*
- e) Propor ao conselho de administração a realização, sempre que necessário, da avaliação externa do cumprimento das orientações clínicas e protocolos mencionados, em colaboração com a Ordem dos Médicos e instituições de ensino médico e sociedades científicas;*
- f) Desenvolver a implementação de instrumentos de garantia de qualidade técnica dos cuidados de saúde;*
- g) Decidir sobre conflitos de natureza técnica decorrentes da ação médica;*
- h) Decidir as dúvidas que lhe sejam presentes sobre deontologia médica, desde que não seja possível o recurso, em tempo útil, à comissão de ética;*
- i) Participar na gestão do pessoal médico, designadamente nos processos de admissão e mobilidade interna, ouvidos os respetivos dirigentes;*
- j) Velar pela constante atualização do pessoal médico;*
- k) Acompanhar e avaliar sistematicamente outros aspetos relacionados com o exercício da medicina, investigação e com a formação dos médicos;*
- l) Desenvolver e analisar estatísticas de saúde.*



2 — O diretor clínico pode exercer, a título excecional e não remunerado, atividade médica, apenas no âmbito da ULS, E. P. E., respetiva e desde que por sua iniciativa e no seu próprio interesse o solicite, especificando os atos a realizar e o tempo a dedicar.

3 — O exercício da atividade prevista no número anterior depende de autorização prévia do conselho de administração, mediante pedido detalhado expresso por escrito do próprio diretor clínico quanto aos atos a realizar e ao tempo a dedicar, com demonstração do interesse público.

3

Acrescidas, no caso do signatário, das que lhe foram delegadas pelo Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE ao abrigo do disposto no número 3 do Artigo 7º, Secção I, Capítulo II do Decreto-Lei número 233/2005, de 29 de dezembro, na versão republicada em anexo ao Decreto-Lei número 12/2015, de 26 de janeiro – Estatutos das Unidades Locais de Saúde, EPE:²

I - Serviço de Documentação e Biblioteca;

II - Gabinete de Saúde Ocupacional.

A Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE contava ainda, conforme o disposto na Alínea b) do Artigo 5º do Capítulo II do Decreto-Lei número 233/2005, de 29 de dezembro, na versão republicada em anexo ao Decreto-Lei número 12/2015, de 26 de janeiro, de um outro Órgão, o Fiscal Único, designado pelo membro do Governo responsável pelas áreas das finanças, sendo o mesmo o responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial daquela:

Artigo 15.º

Fiscal único

1 — O fiscal único é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da ULS, E. P. E.

2 — O fiscal único é designado por despacho do membro do Governo responsável pelas áreas das finanças, obrigatoriamente de entre os auditores registados na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários ou, quando tal não se mostrar adequado, de entre os revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas inscritos na respetiva lista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas.

² Anexo 1 – Fotocópia parcial da Ata nº 7 do CA da ULSBA de 18-02-2015



3 — O disposto no número anterior não prejudica a aplicação da legislação relativa à fiscalização das entidades de interesse público enumeradas no Decreto-Lei n.º 225/2008, de 20 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 71/2010, de 18 de junho.

4 — O fiscal único não pode ter exercido atividades remuneradas na ULS, E. P. E., respetiva, ou nas entidades de direito privado por esta participada, nos últimos três anos antes do início das suas funções, e não pode exercer atividades remuneradas na ULS, E. P. E., ou nas entidades de direito privado acima referidas durante o período de duração do seu mandato, bem como nos três anos subsequentes ao termo das suas funções.

5 — O mandato do fiscal único tem a duração de três anos, renovável apenas uma vez.

6 — O fiscal único tem um suplente, que observa o disposto nos números anteriores.

7 — Cessando o mandato, o fiscal único mantém-se em exercício de funções até à designação de novo titular ou à declaração ministerial de cessação de funções.

8 — A remuneração do fiscal único é fixada no despacho a que se refere o n.º 2, atendendo ao grau de complexidade e de exigência inerente ao exercício do respetivo cargo e tendo em conta os critérios de classificação da ULS, E. P. E., fixadas na Resolução do Conselho de Ministros a que se refere o n.º 4 do artigo 28.º do Estatuto do Gestor Público.

Artigo 16.º

Competências

1 — O fiscal único tem as competências, os poderes e os deveres estabelecidos na lei e nestes Estatutos.

2 — Ao fiscal único compete, especialmente:

- a) Verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhe servem de suporte;
- b) Dar parecer sobre o relatório de gestão do exercício e certificar as contas;
- c) Acompanhar com regularidade a gestão através de balancetes e mapas demonstrativos da execução orçamental;
- d) Manter o conselho de administração informado sobre os resultados das verificações e dos exames a que proceda;
- e) Propor a realização de auditorias externas quando tal se mostre necessário ou conveniente;
- f) Pronunciar-se sobre qualquer outro assunto em matéria de gestão económica e financeira que seja submetido à sua consideração pelo conselho de administração;
- g) Dar parecer sobre a aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis;
- h) Dar parecer sobre a realização de investimentos e a contração de empréstimos;
- i) Elaborar relatórios da sua ação fiscalizadora, incluindo um relatório anual global;



j) Pronunciar-se sobre assuntos que lhe sejam submetidos pelo conselho de administração, pelo Tribunal de Contas e pelas entidades que integram o controlo estratégico do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado;

k) Verificar se os critérios valorimétricos adotados pela ULS, E. P. E., conduzem a uma correta avaliação do património e dos resultados.

5

Devidamente balizadas no tempo e revistas as competências próprias e delegadas do signatário enquanto membro do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, bem assim como as do seu Órgão Fiscal Único é então chegado o momento de ponto a ponto aquele apresentar as suas alegações.

Assim,

PONTO DO RELATO 10.1.6 – MEIOS FINANCEIROS LÍQUIDOS

Movimentação de fundos e depósito de disponibilidades recorrendo a conta existente na CGD, SA (conta nº 0147009605230), no ano de 2016, em incumprimento do princípio da unidade de Tesouraria, sem existir a devida autorização de exceção.

Relativamente a esta questão o signatário quer começar por declarar que nunca teve conhecimento de quantas eram as contas bancárias detidas pela Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, nem tão pouco em que bancos estavam as mesmas abertas. Afirma também o seu total desconhecimento no que se refere a aberturas ou encerramento de contas bancárias, pois foi assunto nunca tratado, tanto quanto se recorda, em qualquer reunião do Conselho de Administração em que tenha estado presente.

Declara também que desconhecia em absoluto as movimentações acima mencionadas, das quais apenas tomou conhecimento através deste Relato, e isto porque:

- Tanto quanto se recorda a questão da movimentação da conta bancária da Caixa Geral de Depósitos, SA acima identificada, ou de qualquer outra conta detida pela Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE nunca foi discutida em qualquer reunião do seu Conselho de Administração, pelo menos em que o signatário tenha estado presente;

- Trata-se de uma questão da área financeira, relativamente à qual o signatário nunca teve quaisquer competências, fossem elas próprias – decorrentes do desempenho do cargo de Diretor Clínico para a área dos Cuidados de Saúde Primários – ou delegadas pelo Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE;

- Nunca o signatário deteve poderes para movimentar, quer isoladamente quer conjuntamente com outro ou outros membros do Conselho de Administração, quaisquer contas bancárias da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, incluindo, obviamente, a conta em causa.

PONTO DO RELATO 10.2.2.2 – FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS

Execução financeira de 2 Contratos de Aluguer Operacional de Viaturas sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, sem o devido visto.

Enquanto membro do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, o signatário, tal como os outros elementos do mesmo, foi sendo informado, sempre que tal se justificava e no âmbito das reuniões daquele, do ponto da situação dos concursos relativos à celebração dos 2 Contratos de Aluguer Operacional de Viaturas Ligeiras, até à aprovação dos relatórios finais elaborados pelo júri e adjudicação conforme foi proposto pelo mesmo.

A partir dessa altura de nada mais teve conhecimento relativamente a esta questão até ao momento em que recebeu o presente Relato.

Para tentar perceber o que se havia passado, o signatário, com a devida autorização da Senhora Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, solicitou informação sobre o percurso dos Ofícios desse Tribunal referências 7910 e 7911/2016 de 18 de março de 2016, que acompanharam a devolução dos referidos Contratos de Aluguer Operacional de Viaturas Ligeiras à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE tendo em vista a obtenção de esclarecimentos e informação adicional sobre os mesmos, desde que deram entrada nesta e até 31 de março de 2017, data em que cessou funções no seu Conselho de Administração.³

Segundo a resposta obtida, quanto ao Vosso ofício referência 7911/2016, e sem que tenha sido posto em causa que o mesmo tenha dado entrada no Secretariado do Conselho de Administração, ele não se encontra registado e não foi possível localizá-lo⁴.

No tocante ao Vosso ofício referência 7910/2016, e documentação anexa, o mesmo foi rececionado na Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE em 22 de março de 2016, tendo ficado registado com a referência ENT-ULSBA/2016/8439 – Devolução de Processo de Visto, tendo gerado o EDOC/2016/17558.

No próprio dia em que foi rececionado na Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, o mesmo foi enviado do Serviço de Expediente para o Secretariado do Conselho de Administração,

³ Anexo 2, Ponto 1 – Cópia do e-mail enviado pelo signatário à Dra. Alexandra Abreu, Coordenadora do Secretariado do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE.

⁴ Anexo 3, 2º parágrafo do Ponto 1 – Cópia do e-mail enviado pela Dra. Alexandra Abreu, Coordenadora do Secretariado do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE ao signatário em resposta ao seu e-mail Anexo 2.



deste para o Senhor Vogal Executivo do Conselho de Administração com o pelouro do Aprovisionamento, Dr. José Gaspar, e ainda deste para a Senhora Administradora Hospitalar responsável pelo Serviço de Aprovisionamento e Logística, Dra. Mariana Raposo, e isto entre as 12:46:30 e as 19:24:06.

No dia imediato, 23 de março de 2016, a Dra. Mariana Raposo solicita às suas colaboradoras D. Laura Fialho e Dra. Cláudia Castelo que comecem a preparar as respostas às questões colocadas por esse Tribunal.

Mas, só mais de 5 meses depois, a 25 de agosto de 2016 e já após a substituição da Administradora Hospitalar Dra. Mariana Raposo como responsável pelo Serviço de Aprovisionamento e Logística pelo Administrador Hospitalar Dr. Carlos Gomes, a Dra. Cláudia Castelo envia ao novo responsável pelo Serviço de Aprovisionamento e Logística o EDOC atrás identificado, sem qualquer informação para além da referência ao facto de “...*por lapso...*” o ter mantido consigo.

Por sua vez o Administrador Hospitalar responsável pelo Serviço de Aprovisionamento e Logística, Dr. Carlos Gomes, suspendeu o mesmo, situação em que se encontrava em 31 de março de 2017, desconhecendo o signatário o que se passou relativamente ao mesmo após essa data.^{5,6}

E não tendo a questão da devolução dos processos enviados a esse Tribunal para visto prévio sido tratada, nem tão pouco falada, fosse de forma formal ou informal, por quem quer que fosse com o signatário, este não poderia ter tido relativamente à mesma qualquer tipo de intervenção pelo simples facto de a desconhecer totalmente.

PONTO DO RELATO 10.2.2.3 – GASTOS COM O PESSOAL

Atribuição de viaturas a membros do Conselho de Administração para uso pessoal, em 2015 e 2016.

Na reunião do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE de 16 de abril de 2015, e no período destinado a assuntos *fora da ordem do dia*, foi por aquele tratada a questão da utilização de viaturas pelos seus membros.

No que concerne ao signatário, e porque a sua residência oficial era, como continua a ser, em Ferreira do Alentejo, foi-lhe proposta a afetação de uma viatura de serviço para sua utilização, sendo que pela mesma pagaria mensalmente € 50,00 (cinquenta euros) que seriam descontados no seu vencimento e ainda o valor do IRS correspondente ao pagamento em espécie que a disponibilização da viatura significava.

⁵ Anexo 3, 2º parágrafo do Ponto 1

⁶ Anexo 4 – Relatório detalhado do EDOC/2016/17558 referente ao Ofício referência 7910 desse Tribunal.

Sabedor que situação semelhante se havia colocado já em Conselhos de Administração anteriores e sem que a legitimidade da mesma tivesse alguma vez sido questionada⁷, o signatário, crente de que não estaria a cometer qualquer ilegalidade, optou pela utilização da viatura para uso de serviço e pessoal nas condições que lhe foram propostas.⁸

Ainda no tocante a esta questão o signatário pensa ser importante referir que apesar de a viatura lhe estar atribuída *nunca a entendeu como sua*, disponibilizando-a por diversas vezes para utilização por outros profissionais da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE para deslocações em serviço.⁹

Os gastos com combustíveis e portagens totalizaram em 2015 e 2016, respetivamente, € 1.846,23 (mil oitocentos e quarenta e seis euros e vinte e três cêntimos), a que corresponde uma média mensal de € 184,62 (cento e oitenta e quatro euros e sessenta e dois cêntimos) e € 3.219,56 (três mil duzentos e dezanove euros e cinquenta e seis cêntimos), a que corresponde uma média mensal de € 268,3 (duzentos e sessenta e oito euros e trinta cêntimos). Mas se a estes valores deduzirmos os valores relativos ao IRS referente à viatura e desconto mensal pela sua utilização, os mesmos caem em 2015 e 2016 para, respetivamente, € 686,23 (seiscentos e oitenta e seis euros e vinte e três cêntimos), a que corresponde uma média mensal de € 68,62 (sessenta e oito euros e sessenta e dois cêntimos) e € 1.728,56 (mil setecentos e vinte e oito euros e cinquenta e seis cêntimos), a que corresponde um valor médio mensal de € 144,05 (cento e quarenta e quatro euros e cinco cêntimos).

Ora, se por um lado se tiver em conta que a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE abarca uma área de 8.542,7 km² – mais de 9% do território nacional -, que conta com 13 Centros de Saúde, alguns dos quais distam cerca de 100 kms. da Capital do Distrito onde se situa a sua Sede, que grande parte do trabalho do signatário foi desenvolvido em proximidade com os profissionais dos vários Centros de Saúde aos quais se deslocava com relativa frequência, e por outro lado atendermos aos gastos da utilização da viatura que lhe estava atribuída, pensa ser justo concluir que fez da viatura um uso que não poderá ser considerado de forma alguma como desregrado ou abusivo.

Pensa o signatário ser também importante referir o rigoroso cumprimento por sua parte do disposto no número 3 do Artigo 33º do Decreto-Lei número 71/2007, de 27 de março,

⁷ De facto, a utilização de viaturas para uso pessoal por parte de membros dos Conselhos de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE era, tanto quanto o signatário tem conhecimento, prática corrente, cuja legalidade, tanto quanto o signatário sabe, nunca foi posta em causa quer pelo Senhor Técnico Oficial de Contas quer por nenhum dos Fiscais Únicos da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE.

⁸ Anexo 5 – Fotocópia parcial da Ata nº 16 do CA da ULSBA de 16-04-2015

⁹ Factos que, se necessário for, poderá provar testemunhalmente.



republicado em anexo ao Decreto-Lei número 8/2012, de 18 de janeiro. De facto, as percentagens médias em 2015 e 2016 de gastos com combustíveis e portagens foram de, respetivamente, 15,3% e 18,35% do montante das despesas de representação, valores bem inferiores ao valor máximo de 25% legalmente previsto. Mas se áqueles valores deduzirmos os pagos mensalmente pelo signatário – IRS referente à viatura e desconto mensal pela utilização da mesma – as percentagens descem significativamente fixando-se nuns meros 5,69% e 9,85%.

PONTO DO RELATO 10.2.2.3 – GASTOS COM O PESSOAL

Abono de subsídio de transporte por deslocações em serviço em viatura própria, nos anos de 2015, 2016 e 2017, sem cumprimentos dos requisitos estabelecidos na lei, designadamente a impossibilidade de utilização económica das viaturas afetas ao serviço, autorização individual para uso de automóvel próprio e a demonstração do interesse do serviço numa perspetiva económico-funcional mais rentável.

Relativamente a esta questão o signatário quer desde já declarar que a utilização de viatura própria por parte da Senhora Diretora Clínica dos Cuidados de Saúde Hospitalares foi matéria que nunca foi discutida em reunião do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, pelo menos em que o signatário tenha estado presente, motivo pelo qual da mesma se não apercebeu.

O que o signatário sabe quanto a este assunto foi o que foi deliberado na reunião do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE de 16 de abril de 2015, em que foi tratada a utilização de viaturas pelos seus membros, e que foi foi que sempre que a Senhora Diretora Clínica dos Cuidados de Saúde Hospitalares tivesse que se deslocar em serviço lhe seria atribuída uma viatura da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, e isto porque a mesma não pretendeu que lhe fosse atribuída uma viatura de serviço.¹⁰

O signatário não se recorda de os Boletins Itinerários da Diretora Clínica dos Cuidados de Saúde Hospitalares terem alguma vez sido alvo de apreciação pelo Conselho de Administração, pelo menos em reuniões em que em que aquele tenha estado presente, desconhecendo quem autorizou o pagamento das despesas referentes aos mesmos.

¹⁰ Anexo 6 – Fotocópia parcial da Ata nº 16 do CA da ULSBA de 16-04-2016



PONTO DO RELATO 10.2.2.3 – GASTOS COM O PESSOAL

Abono de suplementos remuneratórios aos médicos que exerceram cargos de direção ou coordenação para além das 12 vezes por ano, nos anos de 2015 e 2016.

Por se tratar de uma questão de que apenas teve conhecimento através do Relato desta Auditoria financeira à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, o signatário procurou antes do mais e junto da referida Unidade Local de Saúde obter os elementos que lhe permitissem entender o que se passava relativamente a esta questão de moda a habilitá-lo a responder a esse Tribunal.¹¹

E a resposta, confessa, foi para si algo surpreendente.

De acordo com a informação recebida, *“Relativamente ao pagamento dos suplementos em causa para além das 12 vezes por ano, não existe quaisquer deliberações do Conselho de Administração de que fez parte. Resulta do carregamento do RHV, que se processa dessa forma desde há muitos anos.”*¹²

Estava justificado o total desconhecimento desta questão pelo signatário. Esta situação não se iniciou em 2015 mas sim antes (diria mesmo que, atenta a resposta, aparentemente bastante antes...), não existe relativamente à mesma qualquer deliberação do Conselho de Administração de que o signatário fez parte e o erro parece resultar de uma falha por parte dos funcionários administrativos do Serviço de Pessoal da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE responsáveis pelo carregamento do programa RHV.

Não deixa também de ser curioso o modo como o Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE foi alertado para esta irregularidade pelo seu Gabinete Jurídico e de Contencioso em julho de 2017, uma vez que o foi *“...na sequência do processo de pedido de indemnização do Dr. Carlos Monteverde por ter sido destituído de Diretor do Departamento das Especialidades Médicas durante o vosso mandato.”*¹³

Ora esta resposta, algo vaga, acaba por, ela própria, levantar várias dúvidas que o signatário pensa ser útil serem esclarecidas para um apuramento cabal dos factos:

- Em que data começou o suplemento em causa a ser pago?
- Quem deliberou o pagamento do mesmo?

¹¹ Anexo 2, Ponto 2 – Cópia do e-mail enviado pelo signatário à Dra. Alexandra Abreu, Coordenadora do Secretariado do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE.

¹² Anexo 3, 1º parágrafo do Ponto 2 – Cópia do e-mail enviado pela Dra. Alexandra Abreu, Coordenadora do Secretariado do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE ao signatário em resposta ao seu e-mail Anexo 2.

¹³ Anexo 3, 2º parágrafo do Ponto 2 – Cópia do e-mail enviado pela Dra. Alexandra Abreu, Coordenadora do Secretariado do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE ao signatário em resposta ao seu e-mail Anexo 2.



- A deliberação era no sentido de o suplemento ser pago 12 ou 14 vezes por ano ou não era, relativamente a esta questão, explícita?

Aparentemente, e ao que tudo leva a crer, apenas os médicos que recebiam o suplemento em causa e o funcionário, ou funcionários, que procederam ao carregamento do mesmo no RHV sabiam que era pago não 12 mas 14 vezes por ano, vivendo todos os restantes profissionais da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, Conselhos de Administração incluídos, na completa ignorância quanto a esta questão.

PONTO DO RELATO 10.2.2.3 – GASTOS COM O PESSOAL

Recrutamento de dois médicos através de Contratos de Trabalho a Termo resolutivo Incerto, com posição remuneratória (€ 2.746,24) distinta do autorizado pela Tutela (€ 1.853,96), durante o ano de 2016.

Quanto a esta questão o signatário assume desde já a sua responsabilidade relativamente à mesma uma vez que foi sua a proposta de pagamento aos dois médicos recrutados através de Contratos de Trabalho a Termo Resolutivo Incerto do valor mensal ilíquido de € 2.746,24 (dois mil setecentos e quarenta e seis euros e vinte e quatro cêntimos).

Mas recusa desde já que à mesma seja associada uma intenção de desrespeito pela Tutela ou de querer deliberadamente prejudicar a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE. A sua postura e preocupação enquanto responsável da mesma, nomeadamente pelos seus Cuidados de Saúde Primários, sempre foi a de colocar os interesses daquela, e particularmente dos seus Utentes, acima de todos os outros, tendo a qualidade do seu trabalho sido publicamente reconhecida pelo Secretário de Estado da Saúde aquando da sua visita à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE no dia 17 de maio de 2016¹⁴.

De facto, a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE desde sempre se debateu, tal como outras do interior do País, com enormes dificuldades na fixação de recursos humanos médicos, nomeadamente ao nível da Medicina Geral e Familiar, verificando-se uma quase total ausência de candidatos nos diversos concursos de provimento abertos ao longo dos anos.

Para tentar colmatar estas carências, a mesma, tal como muitas outras Unidades de Saúde em circunstâncias semelhantes, socorreu-se da compra de horas a empresas de prestação de serviços médicos – a pior das soluções uma vez que normalmente eram enviados médicos indiferenciados, tecnicamente mal preparados, que apenas prestavam serviço em Consultas de Recurso não garantindo a continuidade de cuidados fundamental na prestação dos Cuidados de

¹⁴ - Anexo 7 – Cópia da notícia da visita do Secretário de Estado da Saúde à ULSBA, EPE em 17 de maio de 2016.

Fonte: Site da Radio Pax



Saúde Primários, etc. - contratou médicos aposentados – muito escassos e com disponibilidades muito reduzidas - e, por último, beneficiou da colaboração de médicos especialistas de nacionalidade cubana colocados em Unidades de Saúde do Serviço Nacional de Saúde ao abrigo de um Protocolo de Colaboração, por várias vezes renovado, celebrado entre os Governos de Portugal e de Cuba, através dos Serviços Médicos Cubanos.

E foi precisamente com dois destes médicos de nacionalidade cubana que após terem terminado o seu contrato com os Serviços Médicos Cubanos optaram por continuar em Portugal que a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE celebrou os referidos Contratos de Trabalho a Termo Resolutivo Incerto com início a 1 de janeiro de 2016 e que, no escrupuloso cumprimento da legislação ao momento vigente, submeteu a ratificação da Tutela.

No que à remuneração dizia respeito, dos Contratos de Trabalho a Termo Resolutivo Incerto em causa constava o valor mensal ílquido de € 2.746,24 (dois mil setecentos e quarenta e seis euros e vinte e quatro cêntimos) correspondente à 1ª posição remuneratória da categoria de Assistente, e isto porque se os médicos a contratar eram considerados como especialistas (Assistentes) no âmbito do Protocolo de Colaboração, certamente que também o seriam fora do âmbito do mesmo. Não é certamente o exercer funções ao abrigo de um Protocolo de Colaboração ou não que dá ou retira competências profissionais. E porque os médicos tinham que ser mensalmente pagos pelo seu trabalho foi essa a importância que mensalmente lhes foi sendo paga.

Por seu Despacho de 17 de junho de 2016 o Secretário de Estado da Saúde indeferiu o pedido de ratificação dos referidos Contratos de Trabalho a Termo Resolutivo Incerto, tendo no entanto o Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE deliberado, atentos os graves prejuízos decorrentes de tal facto no acesso de mais de 3.000 Utentes aos cuidados de saúde, solicitar a reapreciação do mesmo, o que aconteceu, tendo os mesmos sido autorizados mas com uma posição remuneratória inferior, no valor de € 1.853,18 (mil oitocentos e cinquenta e três euros e dezoito cêntimos), correspondente a médico indiferenciado, conforme Despacho do Secretário de Estado da Saúde de 26 de setembro de 2016.

Quando reuniu com os médicos contratados para lhes dar conhecimento da decisão da Tutela e, atenta a mesma, da necessidade de reduzir os seus vencimentos, esta hipótese foi, como era esperado, liminarmente recusada pelos mesmos.

Rescindindo os Contratos de Trabalho a Termo Resolutivo Incerto com estes médicos, a alternativa possível seria abrir um procedimento concursal para a compra de horas médicas a empresas de prestação de serviços médicos, solução que o signatário enquanto Diretor Clínico da área dos Cuidados de Saúde Primários sempre tentou evitar por considerar ser a que menos garantia dava no que respeitava à qualidade dos profissionais e, simultaneamente, pelos custos



que a mesma acarretava, pois 40 horas semanais custavam mensalmente à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, cerca de € 4.200,00 (quatro mil e duzentos euros). Acresce ainda que dada a habitual morosidade destes procedimentos os mais de 3.000 Utentes afetados poderiam ficar por um longo período de tempo com a sua acessibilidade aos cuidados de saúde condicionados.

Tudo isto ponderado levou a que o signatário propusesse ao Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE que se mantivessem os Contratos de Trabalho a Termo Resolutivo Incerto com os mesmos vencimentos inicialmente propostos (€ 2.746,24), tendo desde logo começado a procurar uma solução alternativa aos referidos contratos que quer do ponto de vista técnico quer do ponto de vista económico se revelasse mais eficaz e eficiente, mas sem passar pela compra de horas a empresas de prestação de serviços médicos, o que conseguiu, tendo os contratos em causa sido rescindidos a 31 de dezembro desse mesmo ano, cerca de 3 meses após o Despacho do Secretário de Estado da Saúde.

Tal decisão, que face à alternativa o signatário crê ter sido tecnicamente mais correta e financeiramente mais favorável para a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, permitiu que esta continuasse, sem ruturas, a garantir a estes mais de 3.000 Utentes um direito constitucionalmente protegido, o direito à saúde, que de outra forma, na óptica do signatário, teria sido posto em causa.

Com os melhores cumprimentos,

Assinado por : **JORGE ÂNGELO RAMOS DOS SANTOS**
Num. de Identificação Civil: BI029881390
Data: 2018.11.07 16:12:05 Hora padrão de GMT





XII. NOTA DE EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

(D.L. n.º 66/96, de 31.5)

Departamento de Auditoria V – Setor Social		Processo n.º 4/2018 - Audit	
		Relatório n.º 2/2019 – 2ª Secção	
Entidade fiscalizada:	Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.		
Entidade devedora:	Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.		
		Regime jurídico:	AA
			AAF
			X

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
- Ações fora da área da residência oficial	€ 119,99	54		€ 6.479,46
- Ações na área da residência oficial	€ 88,29	858		€ 75.752,82
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				€ 82.232,28
Emolumentos Limite máximo (VR)				€ 17.164,00
Emolumentos a pagar				€ 17.164,00

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria

(Jorge Silva)