

# Auditoria de conformidade a processos de despesa da ADSE, IP

Relatório n. 13/2020 – Audit

2.ª SECÇÃO



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS



**PROCESSO N.º 01/2020 – AUDIT. – 2.ª S**

**Auditoria de conformidade a processos de despesas da ADSE, IP**

**Relatório**

**Setembro de 2020**

**FICHA TÉCNICA**

**COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO**

**Auditor-Coordenador**

José António Carpinteiro

**Auditor-Chefe**

Pedro Fonseca

**EQUIPA DE AUDITORIA**

Ana Carreiro

(Técnica Verificadora Superior)

Ana Bravo de Campos

(Auditora, apoio jurídico)

## ÍNDICE

<b>I. SUMÁRIO .....</b>	<b>8</b>
1. CONCLUSÕES .....	8
2. RECOMENDAÇÕES.....	14
<b>II. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
3. ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA.....	15
4. METODOLOGIA .....	15
5. CONDICIONANTES.....	15
6. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	15
<b>III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....</b>	<b>17</b>
7. CARACTERIZAÇÃO DA ADSE, I.P.....	17
8. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	17
8.1. <i>Utilização de viaturas pelos membros do Conselho Diretivo .....</i>	<i>17</i>
8.1.1. <i>Enquadramento legal .....</i>	<i>17</i>
8.1.2. <i>O uso de veículos por elementos do CD da ADSE.....</i>	<i>19</i>
8.2. <i>Despesas com eventos festivos e refeições .....</i>	<i>26</i>
8.2.1. <i>Evento festivo para funcionários da ADSE, IP (dezembro 2017).....</i>	<i>26</i>
8.2.2. <i>Despesas similares realizadas em anos anteriores (2015 e 2016).....</i>	<i>29</i>
8.2.2.1. <i>Despesa com refeição em 2015 .....</i>	<i>30</i>
8.2.2.2. <i>Aluguer de espaço para evento festivo em 2016.....</i>	<i>30</i>
<b>IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>32</b>
<b>V. EMOLUMENTOS .....</b>	<b>32</b>
<b>VI. DECISÃO.....</b>	<b>32</b>
ANEXOS .....	33
ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS, ENTRE 2015 E 2019.....	33
ANEXO II - MAPAS DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	34
ANEXO III – ALEGAÇÕES NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	39
<i>Ministro de Estado e das Finanças.....</i>	<i>41</i>
<i>Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública.....</i>	<i>43</i>
<i>Conselho Diretivo da ADSE, IP.....</i>	<i>45</i>
<i>Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP, entre 13 de julho de 2018 e 5 de junho de 2020.....</i>	<i>63</i>
<i>Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP, entre 17 de março de 2017 e 5 julho de 2018.....</i>	<i>75</i>
<i>Vogal do Conselho Diretivo da ADSE, IP.....</i>	<i>85</i>
<i>Vogal do Conselho Diretivo da ADSE, IP.....</i>	<i>87</i>
<i>Diretor do Departamento de Recursos Financeiros .....</i>	<i>89</i>
<i>Diretor-Geral da ADSE – DG, entre 1 de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2016.....</i>	<i>92</i>

## TABELAS

Tabela 1 – Identificação da frota de viaturas afeta à ADSE, IP, entre 2017 e 2019.....	20
Tabela 2 – Despesas com deslocações em utilização pessoal das viaturas de serviço.....	22
Tabela 3 – Atribuições da ADSE, IP .....	27



## RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Designação
ADSE	Sistema de Proteção Social dos Trabalhadores em Funções Públicas
ADSE-DG	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Pública
ADSE, IP	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP
AOV	Aluguer Operacional de Veículos
CCP	Código dos Contratos Públicos
CD	Conselho Diretivo
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EGP	Estatuto do Gestor Público
ESPAP, IP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
PVE	Parque de Veículos do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SGPVE	Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado
SPA	Setor Público Administrativo





## SINOPSE

O presente relatório dá conta de uma auditoria a processos de despesa do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP (ADSE), que teve por objetivo **verificar a conformidade da autorização e do pagamento das despesas incorridas com a utilização particular de viatura de serviço e com a realização de evento festivo natalício**, em dezembro de 2017.

Relativamente à **utilização da viatura de serviço** pela Ex-Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP, e, anteriormente, Vogal do mesmo órgão, constatou-se a sua quase exclusiva utilização, entre março de 2017 e abril de 2019, **em percursos e horários que não são compatíveis com uma utilização em serviço**, nomeadamente os movimentos pendulares diários de e para a residência.

Os **pagamentos efetuados, no total de € 4.647,96, decorrentes da utilização da viatura de serviço** naqueles percursos, não resultam da prossecução das atribuições da ADSE, IP e não têm cobertura nem fundamento legal adequado, pelo que são suscetíveis de configurar uma infração financeira passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória.

No que respeita à **realização, em dezembro de 2017, de um evento festivo natalício para funcionários da ADSE, IP**, apurou-se que este resultou numa despesa de **€ 8.349,45, cerca de € 85,00 por funcionário participante**, abrangendo a aquisição de serviços de *catering* (€ 5.748,00), de um espetáculo de humor (€ 1.924,95) e o correspondente serviço de produção audiovisual (€ 676,50). **Também nos anos anteriores foram efetuadas despesas de caráter similar**, nomeadamente, em 2015, um jantar de Natal com 12 dirigentes da então Direção-Geral, no valor de € 345,50, e, em 2016, o aluguer de uma sala para a realização da festa de Natal promovida pela Direção da Casa de Pessoal da ADSE, no valor de € 1.600,00.

As despesas realizadas, suportadas pelo orçamento das entidades gestoras da ADSE (em 2017, Instituto Público, em 2015 e 2016, Direção-Geral), não constituem despesas decorrentes da prossecução das suas atribuições, podendo configurar infrações financeiras, passíveis de eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias.

Ao **Conselho Diretivo da ADSE, IP**, o Tribunal **recomenda** que seja garantido:

- o preenchimento completo e detalhado dos mapas de utilização de veículos de serviços gerais, por forma a tornar a informação disponível, transparente e auditável.
- que as viaturas afetas aos membros do Conselho Diretivo da ADSE, IP são estritamente utilizadas no exercício de funções públicas.
- que atenda às atribuições que estão cometidas ao Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP, sobre o regime de realização de despesas públicas.

## I. SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2020, em sessão do Plenário da 2.ª Secção, através da Resolução n.º 5/2019 - 2.ª Secção, de 19 de dezembro, realizou-se uma auditoria de conformidade a processos de despesa do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP (ADSE, IP), que haviam sido identificados como potencialmente irregulares no âmbito da auditoria que resultou na aprovação do Relatório n.º 22/2019- 2ª Secção. As despesas analisadas abrangem a utilização particular de viaturas de serviço e a despesa com um evento festivo realizado em dezembro de 2017.

### 1. CONCLUSÕES

#### Utilização particular de viaturas de serviço

##### Utilização ilegal da viatura atribuída à Vogal e Ex-Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP

(cf. ponto 8.1.1.)

1. A ADSE dispõe de um Regulamento de Uso de Veículos, aprovado em julho de 2012, no qual se explicita que a frota da ADSE é composta por 4 viaturas de serviços gerais, e que esta não inclui qualquer veículo de representação ou de uso pessoal.
2. Não obstante, um dos veículos de serviços gerais da ADSE, IP foi afeto à Ex-Presidente do Conselho Diretivo, primeiro, enquanto Vogal, no período entre 17 de março de 2017 e 12 de julho de 2018 e, posteriormente, como Presidente daquele órgão, a partir de 13 de julho de 2018 até 5 de junho de 2020<sup>1</sup>.
3. Em janeiro de 2019, por despacho dos Secretários de Estado da Administração e do Emprego Público e da Saúde, foi concedido à então Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP autorização genérica de condução de viaturas oficiais afetas a este Instituto. A autorização refere expressamente que *“A permissão conferida (...) destina-se exclusivamente à satisfação das necessidades de transporte do serviço, por estas se entendendo as que são determinadas por motivos de serviço público, não abrangendo, de acordo com a legislação aplicável, a utilização de uso pessoal das referidas viaturas.”*
4. Porém, apurou-se, através da análise dos registos mensais das portagens, que a viatura de serviço atribuída à Ex-Presidente do Conselho Diretivo da ADSE e, anteriormente, na qualidade de Vogal do mesmo órgão, foi utilizada quase exclusivamente, entre março de 2017 e abril de 2019, em percursos e horários que indiciam não serem compatíveis com uma utilização em serviço, nomeadamente os movimentos pendulares diários de e para a residência, cada um com cerca de 46km de distância.

<sup>1</sup> Nomeação de novo Conselho Diretivo pelo Despacho Conjunto N.º 6134 – B/2020, de 5 de junho, da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública e do Secretário de Estado do Orçamento.



5. Observou-se, ainda, que os registos relativos à utilização dos veículos de serviços gerais não foram efetuados de forma completa e detalhada.

6. Em sede de contraditório, a Ex-Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP, anteriormente Vogal, para além de subscrever a defesa apresentada pelo Conselho Diretivo, alegou que a utilização da viatura foi feita *“(...) com plena convicção de que este uso tinha pleno enquadramento legal pelas funções que exercia, pela disponibilidade e prontidão exigida, bem como pelos horários praticados à luz das necessidades de serviço.”*

*Acrescentou que “Nunca, em momento algum, qualquer dirigente, trabalhador ou membro do Conselho Diretivo da ADSE, informou ou alertou a signatária de uma possível desconformidade desta conduta, pelo que se deduz que nenhuma das referidas pessoas considerou existir violação da lei.” e que “(...) deveria o Departamento de Recursos Financeiros da ADSE (...) ter junto informação nesse sentido com a documentação para autorização de despesas ao Conselho Diretivo, o que nunca ocorreu.”*

*Salienta que “Em finais de março de 2019, (...) tomou conhecimento, por alguém de fora da ADSE, de que existia um entendimento (e não letra de lei) em como as viaturas do Estado não podiam ser usadas para as deslocações entre a residência e o local de trabalho, pelo que (...) deixou imediatamente de utilizar a viatura para esse fim.”*

7. Por sua vez, o Conselho Diretivo da ADSE, IP justificou a utilização da viatura pela então Vogal e Ex-Presidente com a “isenção de horário de trabalho”, alegando tratar-se de “opção gestionária”, tomada no âmbito da “autonomia” do Conselho Diretivo.

8. As alegações apresentadas em sede de contraditório pelo Conselho Diretivo da ADSE, IP, bem como pelos responsáveis individuais identificados, não procedem, porque a utilização da viatura de serviço para uso pessoal não constitui um instrumento para a prossecução das atribuições da ADSE. Por isso, os pagamentos efetuados pela ADSE, IP, em função da utilização irregular da viatura, são indevidos, por não constituírem uma despesa decorrente da prossecução das atribuições.

9. Por outro lado, não está afastada a responsabilidade da conduta dos membros do Conselho Diretivo que, quando investidos no exercício de funções públicas, não podem invocar o desconhecimento da lei nem descurar os deveres de diligência e de cuidado que lhes impendem relativos à entidade cuja gestão lhes está confiada.

10. Atente-se que apesar de o legislador não ter definido, expressamente, no art.º 33º do Estatuto do Gestor Público, os termos em que se pode utilizar as viaturas de serviço afetas aos gestores públicos, remete, todavia, para as demais normas legais e regulamentares aplicáveis, os limites dessa utilização.
11. O regime jurídico de afetação e utilização dos veículos do Estado<sup>2</sup> estabelece que para a atribuição de veículos de uso pessoal tem de haver norma habilitante (cfr. n.º 2 do art.º 8º). No caso concreto, não existe qualquer norma que preveja a atribuição aos gestores públicos de viaturas para uso pessoal, nem no Estatuto do Gestor Público, nem na lei-quadro dos institutos públicos, nem mesmo no diploma orgânico que cria a ADSE, IP.
12. Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, que rege a atribuição de regalias aos titulares de órgão de administração ou gestão, proíbe expressamente a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório daqueles titulares, quer sejam concedidos de forma direta ou indireta, em dinheiro ou em espécie.
13. Portanto, os pagamentos efetuados, consequentes da utilização da viatura de serviço em percursos não resultantes da prossecução das atribuições da ADSE, IP, não têm qualquer cobertura nem fundamento legal nas respetivas normas aplicáveis. Estes pagamentos, no total de € 4.647,96, podem configurar uma infração financeira passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória nos termos dos n.ºs 1 e 4, do art.º 59.º e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º, respetivamente, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), com as respetivas alterações sucessivas<sup>3</sup>.

### Despesas com eventos festivos

- Em dezembro de 2017, o Conselho Diretivo da ADSE, IP organizou um evento festivo para funcionários do Instituto, cuja despesa não tem suporte legal.**  
(cf. ponto 8.2)
14. O valor total suportado, em dezembro de 2017, com a organização do evento, ascendeu a € 8.349,45, cerca de € 85,00 por funcionário participante. As despesas com a organização do evento foram autorizadas pela Vogal do Conselho Diretivo, à data, e os respetivos pagamentos autorizados pelo então Presidente.
  15. A despesa incluiu a aquisição de serviços de *catering* para a realização de um “jantar de natal” para 98 funcionários da Instituição, no montante de € 5.748,00.
  16. Foram ainda contratados serviços complementares, a outra empresa, nomeadamente um espetáculo de humor, no valor de € 1.924,95, e o correspondente serviço de produção audiovisual, no valor de € 676,50.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto.

<sup>3</sup> Vide Anexo II Mapas de eventuais infrações financeiras.



17. A despesa total despendida com o evento festivo não está incluída na missão<sup>4</sup> e nas atribuições<sup>5</sup> da ADSE, IP, nem na competência dos seus órgãos, pelo que a mesma é ilegal.
18. É de salientar que, sobre esta matéria, já se pronunciou o Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 32/2015 – 3ª Secção, no sentido de que *“A oferta de refeições aos colaboradores de um instituto público, mesmo que por ocasião de épocas festivas, não cabe nem nas atribuições do Instituto nem na competência dos seus órgãos”*.
19. No mencionado Acórdão, refere-se ainda que *“Mesmo que se entendesse que tais ofertas [de refeições] podiam caber, ainda que de forma indireta, na boa gestão de recursos humanos, (...) sempre o meio utilizado seria inadequado à prossecução dos seus fins específicos”*, salientando-se que um eventual objetivo como o espírito de coesão *“(…) podia ser facilmente atingido através realização de um almoço de Natal pago por todos os intervenientes, por um preço acessível a todos quantos nele quisessem participar.”*
20. Ainda assim, em sede de contraditório, quer o Conselho Diretivo da ADSE, IP, quer os Ex-Presidentes alegaram tratar-se de uma *“opção gestionária”, “a melhor”* para *“estimular a unidade e motivação dos trabalhadores”* e que *“(…) a realização de uma festa de Natal (…)”* visava alcançar os objetivos *“(…) com trabalhadores satisfeitos, motivados e alinhados com a estratégia do instituto”* ou ainda salientando que *“As opções tomadas pelo Conselho Diretivo não violaram a legalidade da despesa e foram tomadas dentro dos princípios de boa gestão de recursos humanos, de promoção da economia e da eficiência.”*
21. A Ex-Presidente alegou ainda que *“Os procedimentos aquisitivos dos serviços para a realização da festa de Natal foram realizados pela unidade orgânica com essa competência (então a Divisão Administrativa e Logística, integrada na Direção de Serviços Administrativos e Financeiros), nunca tendo os respetivos dirigentes informado ou alertado o Conselho Diretivo que não havia enquadramento legal para a realização das despesas com esta festa de Natal.”*
22. Face ao que precede, o Tribunal reitera o entendimento que se retira do Acórdão n.º 32/2015 – 3ª Secção, pelo que a despesa realizada com a organização do jantar de natal da ADSE em 2017, incluindo serviços de *catering*, de entretenimento e de produção audiovisual de suporte não constitui uma despesa decorrente da prossecução das atribuições da ADSE.

---

<sup>4</sup> Cf. n.º 1, do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro, a ADSE, IP tem por missão assegurar a proteção aos seus beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação.

<sup>5</sup> Previstas no n.º 2, do art.º 3 do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro.

23. A ausência do Diretor do Departamento de Recursos Financeiros deste evento festivo e o não assinar da proposta de autorização de despesa não podem ser tidos como “alertas” objetivos junto do Conselho Diretivo da ADSE de que essa despesa seria ilegal.
24. Também neste caso, não está afastada a responsabilidade da conduta dos membros do Conselho Diretivo que, quando investidos no exercício de funções públicas, não podem prescindir dos deveres de diligência e de cuidado que lhes impendem relativos à entidade cuja gestão lhes está confiada.
25. Assim, a despesa realizada com a organização do jantar de natal da ADSE em 2017, incluindo serviços de *catering*, de entretenimento e de produção audiovisual de suporte, por não constituir uma despesa decorrente da prossecução das atribuições da ADSE, pode consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos n.ºs 1 e 4<sup>6</sup>, do art.º 59.º e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º, respetivamente, ambos da LOPTC.

**Em dezembro de 2015 e em dezembro de 2016, a então Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas suportou encargos com eventos festivos por ocasião do Natal, que não têm suporte legal.**

(cf. ponto 8.2.2.)

26. Em 18 de dezembro de 2015 teve lugar um jantar de Natal, num restaurante de Lisboa, em que participaram doze dirigentes da então Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE-DG). A despesa, no montante de € 345,50, foi autorizada pelo então Diretor-Geral da ADSE-DG, em 18 de dezembro, e paga pelo fundo de maneiio da ADSE-DG. O pagamento foi autorizado pelo mesmo responsável, em 22 de dezembro.
27. No ano de 2016, os membros da Direção da Casa de Pessoal, sem receitas para custear a festa de Natal, solicitaram, ao então Diretor-Geral da ADSE-DG, apoio para a realização dessa festividade. Em 11 de novembro, foi solicitada autorização superior para abertura de procedimento de aquisição de serviços, com vista ao aluguer de uma sala. A despesa mereceu a concordância do Diretor de Serviços Financeiros e foi autorizada pelo Diretor-Geral, em 15 de novembro. O pagamento da despesa foi autorizado pelo Diretor-Geral, em 22 de dezembro.
28. Os argumentos utilizados na análise da despesa com o jantar de Natal de 2017 aplicam-se, *mutatis mutandis*, aos casos em apreço, concluindo-se que as despesas realizadas não cabiam na missão e nas atribuições da então ADSE-DG, previstas no art.º 2º, do Decreto Regulamentar n.º 44/2012, de 20 de junho, nem na competência dos seus órgãos, violando o art.º 22.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e o art.º 42º, n.º 6, alínea a), da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

---

<sup>6</sup> Nos termos do n.º 4, do art.º 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.”



29. Como tal, as autorizações destas despesas e dos respetivos pagamentos podem consubstanciar infrações financeiras, passíveis de eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do art.º 59.º e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º, respetivamente, ambos da LOPTC.
30. Em sede de contraditório, o anterior Diretor-Geral da ADSE-DG fundamentou a legalidade destas despesas à luz dos princípios de gestão, considerando que ambos os eventos funcionaram *“(…) como um instrumento de motivação para os trabalhadores num enquadramento difícil já que o XXI Governo Constitucional tinha tomado posse em 26 de novembro de 2015, sendo que no seu Programa de Governo constava a medida de mutualização da ADSE-DG.”*. Esta argumentação, em linha com o que aquele responsável havia alegado quanto à despesa com o jantar de Natal de 2017, não altera o entendimento expresso em sede de relato.

## 2. RECOMENDAÇÕES

Atentas as observações e conclusões do relato de auditoria, formulam-se as seguintes recomendações.

### *Ao Conselho Diretivo da ADSE, IP*

1. Garantir que é efetuado o preenchimento completo e detalhado dos mapas de utilização de veículos de serviços gerais, por forma a tornar a informação disponível transparente e auditável.
2. Garantir que as viaturas afetas aos membros do Conselho Diretivo da ADSE, IP são estritamente utilizadas no exercício de funções públicas.
3. Atender às atribuições que estão cometidas ao Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP sobre o regime de realização de despesas públicas.

## II. INTRODUÇÃO

### 3. ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização para 2020 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovado em sessão do Plenário da 2.ª Secção, através da Resolução n.º 5/2019- 2.ª Secção, de 19 de dezembro, realizou-se uma auditoria de conformidade a despesas do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP (ADSE, IP).

Foram objeto da auditoria as despesas, identificadas no âmbito dos trabalhos da auditoria de *value for money* aos descontos dos beneficiários do Sistema de Proteção Social dos Trabalhadores em Funções Públicas, Relatório n.º 22/2019- 2ª Secção, relacionadas com a utilização, em deslocações de carácter pessoal, de viaturas atribuídas a membros do Conselho Diretivo e com a organização de evento festivo, no período de 2017 a 2019.

A auditoria teve por objetivo apreciar a legalidade e regularidade das referidas despesas e apurar eventuais responsabilidades financeiras pela sua realização.

### 4. METODOLOGIA

A metodologia de trabalho definida para a presente auditoria baseou-se nos *Standards* e nas *Guidelines* da INTOSAI<sup>7</sup>, acolhidos pelo Tribunal de Contas no *Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais*.

Os trabalhos incluíram as fases de planeamento, execução e relato. Na fase de planeamento procedeu-se ao levantamento e estudo do quadro normativo vigente relativo aos institutos públicos, ao Estatuto do Gestor Público, assim como da natureza jurídica do Sistema de Proteção Social dos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE), especialmente na vertente de afetação e utilização dos seus recursos. Nesta fase, foi ainda elaborado o plano global de auditoria que incluiu o quadro metodológico de obtenção de evidências.

Na fase de execução procedeu-se à análise dos regulamentos e deliberações do Conselho Diretivo sobre a utilização de viaturas, dos boletins mensais relativos à utilização dos veículos do Instituto, dos processos de despesa relativos a encargos com os veículos, incluindo aquisição, aluguer, portagens, estacionamento e combustível. Procedeu-se, ainda, à análise dos processos de despesa relativos à aquisição de serviços de *catering*, de serviços de entretenimento e de serviços de produção audiovisual para a realização de um jantar de Natal.

### 5. CONDICIONANTES

No decurso da auditoria não foram observadas quaisquer situações condicionantes ao normal desenvolvimento do trabalho, realçando-se a colaboração dos dirigentes e funcionários da ADSE, IP na disponibilização da documentação e na prestação dos esclarecimentos solicitados.

### 6. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

No exercício do princípio do contraditório, ao abrigo e para os efeitos previstos nos art.ºs 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o relato de auditoria foi enviado aos seguintes responsáveis para se pronunciarem sobre o seu conteúdo:

1. Ministro de Estado e das Finanças;

---

<sup>7</sup> Sendo de destacar as ISSAI 400-*Fundamental Principles of Compliance Auditing* e 4000- *Compliance Audit Guidelines – General Introduction*.

2. Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública;
3. Ministra da Saúde;
4. Conselho Diretivo do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP;
5. Responsáveis individuais identificados no Anexo I.

Tendo em conta o teor das respostas recebidas, foram solicitados esclarecimentos no âmbito do processo do contraditório ao Conselho Diretivo da ADSE, IP e ao Diretor do Departamento de Recursos Financeiros.

Relativamente às alegações de carácter geral, o Chefe de Gabinete do Ministro das Finanças, na resposta apresentada em sede de contraditório, veio *“(...) informar que atento ao conteúdo e ao facto de não ter sido dirigida qualquer recomendação a este Gabinete, não se afigura necessário o nosso exercício do contraditório (...)”*.

Por sua vez, a Chefe do Gabinete da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, que tutela a ADSE, IP desde 4 de dezembro de 2019, informou *“(...) que acompanhamos as preocupações vertidas no relato de auditoria e que ficaremos atentos ao desfecho da mesma, com vista a assegurar o cumprimento das recomendações que afinal vierem a ser formuladas por esse douto Tribunal.”*.

A Ministra da Saúde, que exerceu a tutela da ADSE, IP, até 3 de dezembro de 2019, não apresentou resposta em sede de contraditório.

Tendo sido apurada, no âmbito do contraditório, a existência, em 2015 e 2016, de despesas por ocasião do Natal similares às ocorridas em 2017, que podem consubstanciar infrações financeiras, passíveis de eventuais responsabilidades financeiras e sancionatórias e reintegratórias, foram novamente convidados a apresentar alegações, sobre a nova factualidade, o Conselho Diretivo da ADSE, IP, e o anterior Diretor-Geral da ADSE-DG.

As alegações apresentadas foram analisadas, tidas em consideração na redação final do presente Relatório e, ainda, reproduzidas, em síntese, sempre que consideradas relevantes, nos pontos do texto a que respeitam.

Todas as respostas apresentadas constam, na íntegra, do Anexo III do presente Relatório.



### III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

#### 7. CARACTERIZAÇÃO DA ADSE, I.P.

Em 2017, a natureza jurídica da entidade gestora da ADSE foi alterada através do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro, passando de um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, para um instituto público de regime especial e de gestão participada, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio.

Os órgãos da entidade gestora da ADSE passaram a incluir o Conselho Diretivo (composto por um presidente e por dois vogais), o Conselho Geral e de Supervisão (composto por 17 elementos) e um Fiscal Único.

Em março de 2017 foram nomeados, por Resolução do Conselho de Ministros e sob proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, por um mandato de 3 anos, o presidente e um dos vogais do Conselho Diretivo<sup>8</sup>. O vogal cuja indicação compete ao Conselho Geral e de Supervisão integrou o Conselho Diretivo da ADSE, IP a 1 de junho de 2018, após a sua nomeação através de Resolução do Conselho de Ministros<sup>9</sup>. Entretanto e na sequência da renúncia do então presidente, foi designado novo titular, que tomou posse a 21 de julho de 2018, a então vogal que assumiu o cargo de presidente<sup>10</sup> até 5 de junho de 2020<sup>11</sup>.

Atualmente, a ADSE, IP tem tutela conjunta dos membros responsáveis pelas áreas das Finanças e da Modernização do Estado e da Administração Pública<sup>12</sup>.

#### 8. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

##### 8.1. Utilização de viaturas pelos membros do Conselho Diretivo

###### 8.1.1. Enquadramento legal

Com a atribuição da natureza de instituto público de regime especial à entidade gestora da ADSE, esta, para além de passar a reger-se pelo **diploma que cria a ADSE, IP, Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro**, também passou a reger-se pela **lei-quadro dos institutos públicos, Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro**, e pela demais legislação aplicável às pessoas coletivas públicas, em geral, e aos institutos públicos, em especial, bem como pelos seus estatutos e regulamento interno<sup>13</sup>.

Aos membros do Conselho Diretivo é aplicável o regime fixado no **Estatuto do Gestor Público, Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março**<sup>14</sup>, e, subsidiariamente, o previsto na lei-quadro dos institutos públicos<sup>15</sup>. Como tal, todas as prerrogativas, com as devidas adaptações, constantes desses diplomas são aplicáveis aos membros do Conselho Diretivo, nomeadamente as que se referem à utilização de viatura.

<sup>8</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2017, de 16 de março, publicada no DR n.º 86, 1ª série, de 4 de maio de 2017.

<sup>9</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2018, de 24 de maio, publicada no DR n.º 113, 1ª série, de 14 de junho de 2018.

<sup>10</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 99/2018, de 12 de julho, publicada no DR n.º 99/2018, de 20 de julho de 2018.

<sup>11</sup> Nomeação de novo Conselho Diretivo pelo Despacho Conjunto N.º 6134 – B/2020, de 5 de junho da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública e do Secretário de Estado do Orçamento.

<sup>12</sup> Com a alteração ocorrida pelo regime de organização e funcionamento do XXI Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro), a tutela passou da área da Saúde para a da Modernização do Estado e da Administração Pública.

<sup>13</sup> Cfr. artigo 5º do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro.

<sup>14</sup> Alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro.

<sup>15</sup> Cfr. artigo 12º do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro.

O art.º 33º do Estatuto do Gestor Público é omissivo na questão da definição dos termos em que os gestores públicos podem proceder à utilização das viaturas que lhes estão afetas, uma vez que apenas determina a competência para a definição do valor máximo das viaturas de serviço afetas aos gestores públicos (cfr. n.º 1 e n.º 2), o valor máximo de combustíveis e portagens afeto mensalmente às viaturas de serviço (cfr. n.º 3), vedando ainda a opção de aquisição de viaturas de serviço pelos gestores (cfr. n.º 4). O n.º 5 do mesmo artigo estabelece, no entanto, que: *“o disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas”*.

A remissão deste articulado para as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas remete-nos para o vertido no **Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto**<sup>16</sup>, que estabelece o **regime jurídico do Parque de Veículos do Estado (PVE)**, aplicável quer aos serviços que integram a administração direta do Estado quer aos institutos públicos, independentemente da sua natureza, integrados na administração indireta do Estado (art.º 2º, n.º 1). Este regime prevê que os termos e condições de afetação dos veículos aos serviços e entidades deverão constar de um contrato entre estes e a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP - ESPAP<sup>17</sup> (art.º 6º).

De acordo com o n.º 1, do art.º 8º do referido diploma, os veículos são categorizados consoante a função da sua utilização, sendo que a categoria dos veículos de serviços gerais é destinada à satisfação das necessidades de transporte, normais e rotineiras dos serviços. Por sua vez, o n.º 2 do mesmo preceito determina que a atribuição de veículos de uso pessoal tem de ter norma habilitante. Tal será, por exemplo, o caso da atribuição de veículos a titulares de cargos políticos, em que a mesma existe. Mas já não será o caso da atribuição de veículos aos gestores públicos, por inexistência de norma que estabeleça a possibilidade de atribuição aos mesmos de viaturas para uso pessoal.

É, ainda, exigido que as entidades utilizadoras elaborem um regulamento de uso dos veículos sob a sua utilização (art.º 11º).

Atenda-se ainda ao disposto no **Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro**, que 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. O âmbito de aplicação deste diploma abrange os fundos e serviços autónomos que cumulativamente preencham os requisitos constantes da Lei de Enquadramento Orçamental, Decreto-Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, nomeadamente os que *“(…) a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma; b) Tenham autonomia administrativa e financeira”*.

Ou seja, aplica-se à ADSE, IP, enquanto instituto público, o previsto na norma (vg. n.º 2º, do art.º 3º, do Decreto-Lei n.º 14/2003), que proíbe expressamente a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, seja-o de forma direta ou indireta, em dinheiro ou em espécie, como é o caso da possibilidade de utilização do veículo entre a residência e o local de trabalho, sem suportar os custos de combustível e portagens, manutenção e desgaste do veículo (benefício, em espécie).

Por outro lado, no que concerne à utilização de viaturas de serviço para uso pessoal<sup>18</sup>, à luz do enunciado no n.º 2, do art.º 8º, do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, a atribuição aos gestores públicos de veículos para uso pessoal carece de norma habilitante que estabeleça essa possibilidade. Assim sendo, por força do disposto no n.º 5, do art.º 33º, do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, está vedada a utilização para uso pessoal das viaturas afetas aos gestores públicos.

<sup>16</sup> Alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, e pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

<sup>17</sup> Anterior Agência Nacional de Compras Públicas, IP.

<sup>18</sup> Vide Relatório de Auditoria n.º 30/2013 - 2.ª Secção, Relatório de Verificação Externa de Contas n.º 5/2016 - 2.ª Secção, Sentença n.º 3/2018 - 3.ª Secção, de 31 de janeiro e Acórdão n.º 2/2019 - 3.ª Secção/Plenário.



No **Acórdão n.º 2/2019- 3.ª Secção/Plenário**, pode ler-se, a pág. 16, que *“O artigo 33.º do Estatuto do Gestor Público (...) prevê explicitamente a atribuição de viaturas para uso individual aos gestores públicos, mas para utilização em serviço, e não para uso pessoal”*, entendendo o coletivo que *“... as deslocações só são suscetíveis de serem consideradas como “em serviço” quando aqueles tiverem de se deslocar da localidade onde habitualmente exercem as respetivas funções para uma localidade diferente onde devam ir efetuar serviço, estando por isso excluídas as deslocações de e para a residência.”* (sublinhado nosso).

### **8.1.2. O uso de veículos por elementos do CD da ADSE**

A frota de veículos<sup>19</sup> afetos à ADSE, IP, que integra o PVE, é gerida pela ESPAP,IP (cfr. Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto), a quem cabe, entre outros, proceder à condução centralizada dos procedimentos de contratação para a celebração de acordos quadro com vista à seleção de fornecedores de veículos automóveis e de prestadores de serviço de seguro automóvel, gerir os processos de abate, alienação, restituição ou reafecção de veículos, autorizar alterações contratuais em veículos adquiridos na modalidade de aluguer operacional.

Nos termos do n.º 2, do art.º 2º, do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, compete aos serviços e entidades utilizadores do PVE a elaboração de um Regulamento de Uso de Veículos, tendo-se confirmado que o então diretor-geral da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Pública (ADSE-DG) aprovou esse regulamento, em julho de 2012, nos mesmos moldes da minuta disponibilizada no sítio da ESPAP<sup>20</sup>.

O dito Regulamento estipula que a atribuição de veículos cabe ao diretor-geral da ADSE-DG, ou outra entidade hierarquicamente superior tendo por base as necessidades fundamentadas dos serviços<sup>21</sup>. Estipula, ainda, que os veículos devem recolher obrigatoriamente às instalações da ADSE-DG ou ao local que vier a ser designado, exceto se não se afigurar economicamente viável a sua recolha considerando a distância e função a que se destinam, e quanto aos veículos de uso pessoal, cfr. art.º 17º do mencionado regulamento, explicita que a frota da ADSE não inclui qualquer veículo de representação ou de uso pessoal.

De facto, a frota de veículos da ADSE-DG, identificada no regulamento aprovado em 2012, era composta por 4 veículos de serviços gerais, 2 adquiridos pela própria entidade e outros 2 adquiridos em regime de aluguer operacional. Com base em informação obtida junto da ADSE, IP<sup>22</sup>, a frota de veículos que lhe está afeta, entre 2017 e 2019, é composta pelas viaturas constantes da Tabela 1<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Toda a gestão da frota do Estado está suportada no sistema de gestão do PVE (SGPVE), disponibilizado aos serviços e entidades utilizadoras do PVE. Este sistema possibilita aos seus utilizadores procederem à submissão de pedidos de aquisição de veículos novos, ou pedidos de abate, efetuarem o controlo da frota própria e/ou em regime de aluguer operacional de veículos (AOV), obterem relatórios de frota ativa, inativa, manutenções, sinistros, entre outros.

<sup>20</sup> Minuta essa onde é sugerido que o quadro com a identificação da frota dos serviços e entidades conste do anexo ao regulamento de modo a ser facilmente atualizado.

<sup>21</sup> À data da elaboração do Regulamento de Uso de Veículos a entidade gestora da ADSE era um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa.

<sup>22</sup> Ofício n.º GDS-1988801, datado de 2 de maio de 2019, da ADSE.

<sup>23</sup> Em cada ano, o número de veículos em utilização pelos serviços da ADSE não ultrapassou as 4 viaturas. O recurso ao aluguer de curta duração, em regime de rent-a-car (após obtenção de autorização da Direção de Veículos do Estado e Logística da ESPAP, IP), resulta de atrasos nos pedidos de contratação junto do SGPVE para aquisição em regime operacional de viaturas ao abrigo de novos acordos quadro, em virtude de os contratos vigentes atingirem o prazo limite, isto é, 48 meses.

Tabela 1 – Identificação da frota de viaturas afeta à ADSE, IP, entre 2017 e 2019

Marca/Matrícula	Utilização			Proveniência
	2017	2018	2019	
<b>Renault Laguna , 27-64-OQ</b>	Serviços gerais	Serviços gerais	Serviços gerais	Propriedade do Estado. Na ADSE desde 15/12/1999
<b>Peugeot Partner, 26-PC-57</b> (viatura comercial)	Serviços gerais	Serviços gerais - fim do contrato: 11-11-18		Aluguer operacional de viaturas
<b>Skoda Octavia, 97-OV-23</b>	Presidente do CD	Presidente do CD - fim do contrato: 24-07-18		Aluguer operacional de viaturas
<b>Seat Leon, 53-SD-48</b>	Conselho Diretivo	Conselho Diretivo	Conselho Diretivo - fim do contrato: 15-12-2020	Aluguer operacional de viaturas
<b>VW Passat, 90-TN-35</b>		Presidente do CD - período de aluguer: 30-07-18 a 25-01-19	Presidente do CD - período de aluguer : 26-01-19 a 02-04-19	Rent-a-car. Para substituição do veículo Skoda Octavia, 97-OV-57
<b>Citroen Berlingo, 72-UP-05</b> (viatura comercial)		Serviços gerais - período do aluguer de 12-11-18 a 31-12-18;	Serviços gerais - período do aluguer: 01-01-19 a 15-03-19;	Rent-a-car
<b>Citroen Berlingo, 76-SD-81</b> (viatura comercial)			Serviços gerais - período do aluguer de 15-04-19 a 31-12-19;	Rent-a-car
<b>Nissan Pulsar, 85-RR-58</b>			Presidente do CD - período de aluguer :15-04-19 a 31-12-19	Rent-a-car

CD - Conselho Diretivo

Fonte: Ofício n.º GDS-1988801, da ADSE, de 2019-05-02.

Analisados os registos do documento interno da ADSE, nomeadamente o *mapa de utilização - veículos de serviços gerais*<sup>24</sup>, cujo preenchimento se mostrou genericamente incompleto, constatou-se que o veículo **Seat Leon 1.6 TDI, 53-SD-48**<sup>25</sup> foi atribuído à Vogal do Conselho Diretivo, nomeada a 17 de março de 2017<sup>26</sup>, que o utilizou entre 23 de março de 2017 e 30 de julho de 2018<sup>27</sup>.

Com a nomeação da então Vogal para o cargo de Presidente do Conselho Diretivo, com efeitos a partir de 13 de julho de 2018<sup>28</sup>, e simultaneamente ocorrendo o termo do contrato de aluguer de uma das viaturas da frota da ADSE (Skoda Octavia, 97-OV-23<sup>29</sup>), foi deliberado pelo Conselho adquirir um novo veículo automóvel, da marca e modelo **VW Passat 1.6 TDI**, com matrícula 90-TN-35, que ficou atribuído à então Presidente.

A justificação apresentada à ESPAP<sup>30</sup>, para esta nova aquisição, residiu na premência de colmatar necessidades de deslocação *“maioritariamente na região metropolitana de Lisboa, com pontuais*

<sup>24</sup> Modelo disponibilizado no sítio da ESPAP, IP, em relação ao qual, de acordo com o estipulado no art.º 3º do Anexo III da Portaria n.º 383/2009, publicada em DR, 2ª série, de 12 de março de 2009, *“O responsável pela frota deve efetuar o controlo periódico da utilização dos veículos de serviços gerais, preenchendo, para o efeito, um registo de utilização...”*.

<sup>25</sup> Este veículo foi adquirido através do aluguer operacional de viaturas, ao abrigo do acordo quadro celebrado com a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP), com a duração de 48 meses, estando o término do contrato de aluguer previsto para 15-12-2020.

<sup>26</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2017, de 16 de março, publicada no DR, 1ª série, de 4 de maio de 2017.

<sup>27</sup> Posteriormente a esta data, o veículo Seat Leon 1.6 TDI, 53-SD-48, passou a estar afeto à direção da ADSE, IP, sendo utilizado mais assiduamente pela nova vogal do CD da ADSE, IP, verificando-se, contudo, que o preenchimento deste formulário está genericamente incompleto.

<sup>28</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2018, de 12 de julho, publicada no DR, 1ª série, de 20 de julho de 2018.

<sup>29</sup> O término do contrato de aluguer da viatura Skoda Octavia, 97-OV-23 ocorreu a 24-7-2018, por ter atingido o prazo máximo contratualmente estabelecido, isto é, 48 meses. Segundo informação do presidente do CD da ADSE, remetida à ESPAP em 4/7/2018, aguardavam autorização da tutela (Ministério das Finanças e da Saúde) do pedido de compromissos plurianuais, submetido a 27-12-2017, para despoletar o procedimento de aquisição de viatura em regime de AOV, no SGPVE.

<sup>30</sup> Pelo Despacho n.º 4220/2018, de 26 de abril, foi delegado no Conselho Diretivo da ESPAP: *“... Autorizar o aluguer por prazo superior a 60 dias, seguidos ou interpolados, de veículos com motor para transporte de pessoas e bens por todos os serviços e organismos do Estado no*

*deslocações a outros distritos onde se situam Juntas Médicas da ADSE, IP, e outras deslocações de representação”, com indicação dos trajetos a efetuar nos distritos de “Porto, Coimbra, Évora e Faro, 2 a 3 vezes por mês, e pontualmente, deslocações para reuniões de serviço a qualquer distrito do continente”.*

Através do Despacho n.º 1093/2019, de 22 de janeiro<sup>31</sup>, foi dada permissão genérica de condução de viaturas oficiais, afetas à ADSE, à então Presidente do Conselho Diretivo, ficando expresso no n.º 2 do despacho que *“A permissão conferida nos termos do número anterior destina-se exclusivamente à satisfação das necessidades de transporte do serviço, por estas se entendendo as que são determinadas por motivos de serviço público, não abrangendo, de acordo com a legislação aplicável, a utilização de uso pessoal das referidas viaturas”*<sup>32</sup>.

Todavia, constatou-se que as viaturas afetas à então Vogal do Conselho Diretivo, posteriormente Presidente (**Seat Leon** com matrícula 53-SD-48 e **VW Passat** com matrícula 90-TN-35), foram utilizados pela própria em deslocações diárias entre o local da residência, no concelho de Mafra, e o local de trabalho, a sede da ADSE, IP, em Lisboa, entre março de 2017 e abril de 2019.

A utilização pessoal das viaturas de serviço, designadamente por membros de órgãos de gestão, para além de não ter enquadramento legal, representa um custo acrescido para as entidades públicas (em combustível, portagens, manutenção e desgaste dos veículos), por não se tratar de uma despesa decorrente da prossecução das suas atribuições, constituindo a atribuição de um benefício suplementar ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração, que está proibida nos termos do n.º 2, do art.º 3.º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro. É o que ocorre na situação sub judice.

Assim sendo, encontrando-se vedada aos membros do Conselho Diretivo, por inexistência de norma permissiva, a utilização das viaturas de serviço que lhes estejam afetas com vista ao exercício das suas funções nas deslocações a título particular, o pagamento das despesas inerentes com combustível e portagens viola as normas sobre assunção e pagamento de despesas públicas.

Da documentação recolhida junto da entidade auditada sobre o uso dos veículos de serviço<sup>33</sup> confirmou-se a sua utilização, de forma continuada, pela então Vogal/Presidente do Conselho Diretivo nas deslocações em dias de descanso semanal e em dias úteis, quase exclusivamente em percursos e horários não compatíveis com uma utilização em serviço, o que indicia a utilização pessoal da viatura.

A cabimentação de despesas com portagens, para o ano de 2017, foi autorizada pelo Presidente do Conselho Diretivo em funções à data e efetuada através da:

- autorização de despesa n.º 2134, de 20 de janeiro de 2017, no montante de € 1.250;
- autorização de despesa n.º 16919, de 10 de outubro de 2017, no montante de € 600 (reforço);
- autorização de despesa n.º 21769, de 28 de dezembro de 2017, no montante de € 6,05 (reforço/acerto).

Para 2018, as despesas com portagens foram autorizadas pelo Presidente do Conselho Diretivo em funções em fevereiro desse ano, através da autorização de despesa n.º 3686, de 26 de fevereiro de 2018, no montante de € 3000.

---

*âmbito do PVE, incluindo todos os serviços e fundos autónomos, nos termos da legislação em vigor e condicionada à prévia verificação de cabimento orçamental e do respeito pela Lei dos Compromissos;”*. Esta viatura, adquirida em regime de aluguer de curto prazo, ao invés do regime de aluguer operacional de veículos, necessitou de autorização do Conselho Diretivo da ESPAP, uma vez que o prazo do aluguer foi superior a 60 dias.

<sup>31</sup> Despacho da Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público e do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde.

<sup>32</sup> Note-se que também fora dada permissão de utilização de viaturas oficiais ao anterior diretor-geral da ADSE, através do Despacho n.º 4541/2015, de 16 de abril, onde também se estabelecia que essa permissão não abrangia a utilização de uso pessoal das referidas viaturas.

<sup>33</sup> Faturas de combustível e de sistemas eletrónicos de cobrança (Via Verde), portagens e parques de estacionamento.

O reforço desta verba foi autorizado por todos os elementos do Conselho Diretivo em funções em novembro de 2018, através da autorização de despesa n.º 21781, de 29 de novembro de 2018, no montante de € 600.

Em 2019 foi dada autorização para as despesas com portagens, por todos os elementos do Conselho Diretivo da ADSE, IP, através da autorização de despesa n.º 2414, de 13 de fevereiro de 2019, no montante de € 4.500.

As despesas com os combustíveis foram autorizadas no âmbito dos acordos quadro a que a ADSE,IP aderiu e encontram-se previstas no orçamento anual desta entidade, aprovado pela tutela, na rubrica económica 02.01.02 – combustíveis.

É de salientar que as despesas com portagens e combustíveis são autorizadas por um valor global anual, estimado, que não tem em conta a utilização concreta dada às viaturas. Já as autorizações de pagamento das portagens têm subjacente as utilizações efetivas das viaturas.

As despesas efetuadas com estas deslocações em utilização pessoal, designadamente com portagens e com o combustível associado aos quilómetros percorridos, atingiram o montante de € 4.647,96, entre março de 2017 e abril de 2019, conforme se pode ler na tabela infra.

Tabela 2 – Despesas com deslocações em utilização pessoal das viaturas de serviço

Mês fatura	Km percorridos	Preço médio gasóleo	Valor combustível	Valor portagens	Valor total	N.º de pedido de autorização de pagamento	Data autorização
mar/ 17	184	1,274	€ 7,97	€ 11,60	€ 19,57	2000000282	17/05/2017
abr/ 17	1 702	1,266	€ 73,26	€ 104,95	€ 178,21	2000000361	16/06/2017
mai/ 17	1 794	1,241	€ 75,70	€ 113,00	€ 188,70	2000000532	09/08/2017
jun/ 17	1 840	1,214	€ 75,95	€ 113,80	€ 189,75	2000000600	28/08/2017
jul/ 17	1 334	1,214	€ 55,06	€ 80,65	€ 135,71	2000000693	02/10/2017
ago/ 17	1 518	1,232	€ 63,59	€ 96,70	€ 160,29	2000000769	30/10/2017
set/ 17	1 702	1,25	€ 72,34	€ 104,95	€ 177,29	2000000848	29/11/2017
out/ 17	1 610	1,272	€ 69,63	€ 100,10	€ 169,73	2000000920	18/12/2017
nov/ 17	1 058	1,295	€ 46,58	€ 64,90	€ 111,48	2000000989	29/12/2017
dez/ 17	2 254	1,299	€ 99,55	€ 133,80	€ 233,35	2000000195	12/03/2018
jan/ 18	1 886	1,336	€ 85,67	€ 116,55	€ 202,22	2000000404	11/05/2018
fev/ 18	1 748	1,307	€ 77,68	€ 108,55	€ 186,23	2000000417	18/05/2018
mar/ 18	2 116	1,29	€ 92,81	€ 134,55	€ 227,36	2000000667	04/07/2018
abr/ 18	1 886	1,326	€ 85,03	€ 115,75	€ 200,78	2000000952	26/09/2018
mai/ 18	2 070	1,381	€ 97,19	€ 135,15	€ 232,34	2000001047	26/10/2018
jun/ 18	1 104	1,395	€ 52,36	€ 70,15	€ 122,51	2000001083	09/11/2018
jul/ 18	1 794	1,384	€ 84,42	€ 112,00	€ 196,42	2000001167	05/12/2018
ago/ 18	2 070	1,387	€ 111,78	€ 134,90	€ 246,68	2000001245	26/12/2018
set/ 18	2 070	1,408	€ 116,58	€ 128,15	€ 244,73	2000000316	29/04/2019
out/ 18	2 024	1,446	€ 117,07	€ 126,50	€ 243,57	2000000266	04/04/2019
nov/ 18	1 702	1,421	€ 96,74	€ 116,00	€ 212,74	2000000381	27/05/2019
dez/ 18	1 794	1,333	€ 95,66	€ 119,20	€ 214,86	2000000473	05/07/2019
jan/ 19	1 380	1,34	€ 73,97	€ 83,05	€ 157,02		
fev/ 19	1 610	1,373	€ 88,42	€ 101,50	€ 189,92		
mar/ 19	1 610	1,406	€ 90,55	€ 99,50	€ 190,05		
abr/ 19	138	1,406	€ 7,76	€ 8,70	€ 16,46		
<b>Total</b>	<b>41 998</b>		<b>€ 2 013,31</b>	<b>€ 2 634,65</b>	<b>€ 4 647,96</b>		

Fonte: Elaboração própria com base nas faturas de portagens e nas autorizações de pagamento.

O apuramento da despesa seguiu a seguinte metodologia:

1. Identificação dos percursos, constantes das faturas do sistema eletrónico de cobrança (Via Verde), que indiciam não ser compatíveis com uma utilização em serviço, nomeadamente os



- movimentos pendulares entre o local de trabalho e o local de residência, identificados através da seleção de todos os movimentos com origem ou destino na/à localidade de residência<sup>34</sup>.
2. Apuramento dos pagamentos de portagens associados aos percursos identificados em 1.
  3. Cálculo da distância do movimento pendular entre o local de trabalho e o local de residência, no concelho de Mafra, através das aplicações *Google Maps* e *Via Michelin*: 46km por viagem<sup>35</sup>.
  4. Apuramento das características de consumo oficiais dos veículos utilizados nas deslocações<sup>36</sup>.
  5. Apuramento do custo médio mensal do combustível<sup>37</sup>.
  6. Cálculo dos custos com combustível nos percursos identificados em 1, através da fórmula:  
$$N.^\circ \text{ Km em utilização particular} \times \frac{\text{Consumo médio viatura}}{100} \times \text{custo médio do combustível no ano.}$$

Concluindo, os pagamentos efetuados pela ADSE, IP, em função da utilização irregular das viaturas, são indevidos, por não constituírem uma despesa decorrente da prossecução das atribuições da entidade, por violação das normas previstas na al. a), do n.º 6, do artigo 42.º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto<sup>38</sup>, em conjugação com o artigo 12.º, do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro, com o art.º 33.º do estatuto do gestor público<sup>39</sup>, com o n.º 2, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, e com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, e podem consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos n.ºs 1 e 4<sup>40</sup>, do art.º 59.º, e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º, respetivamente, ambos da LOPTC, cfr. Anexo II, mapa 8.1.

Em sede de contraditório, os **membros do Conselho Diretivo da ADSE, IP** defendem que a “(...) *utilização da viatura pela vogal da ADSE e posteriormente presidente não contrariou nenhuma norma legal existente pelo que não pode ser aduzida a desconformidade legal.*”.

Por um lado, salientam a inscrição da despesa “(...) *num orçamento devidamente aprovado pela Assembleia da República*”.

Por outro, argumentam que “(...) *a despesa satisfaz os princípios da economia, eficiência e eficácia.*”, enquadrando a despesa na “*autonomia de gestão*” prevista no art.º 3º do Estatuto do Gestor Público (Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro), caracterizando-a como a “*capacidade de o Conselho Diretivo, dentro da legalidade, decidir quais são os melhores instrumentos para prosseguir as suas atribuições*”. Salientam, assim, que “*No caso vertente a atribuição de uma viatura à vogal/presidente da ADSE para as deslocações pendulares ou de representação da entidade não têm cariz de concessão de um benefício pessoal, mas sim assegurar a sua disponibilidade permanente e prontidão perante as necessidades do serviço.*”.

<sup>34</sup> Incluíram-se percursos em dias úteis, fins de semana e feriados, os dois últimos residuais, com origem ou destino na/à localidade de residência. Recorrendo a um critério conservador, excluíram-se movimentos que, apesar de com elevada probabilidade estarem associados à deslocação pendular, por se tratarem de deslocações complementares têm como origem ou destino outras localidades que não a de residência.

<sup>35</sup> As deslocações entre a residência e o local de trabalho que se realizaram por percursos alternativos, mais longos, foram, ainda assim, conservadoramente, contabilizadas pela distância quilométrica padrão estabelecida para a deslocação.

<sup>36</sup> De acordo com as especificações técnicas consultadas em documentação dos fabricantes. Consumo médio misto de 3,4 l/100 km para o veículo Seat Leon 1.6 TDI CR (81kW) e de 4 l/100 km para o veículo Volkswagen Passat 1.6 TDI 120 (88kW).

<sup>37</sup> Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia, dados disponíveis em <http://www.dgeg.gov.pt/>.

<sup>38</sup> Na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

<sup>39</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, na redação que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro.

<sup>40</sup> Nos termos do n.º 4, do art.º 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.*”.

Neste âmbito, salientam que face à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro<sup>41</sup>, mais precisamente no seu art.º 3º<sup>42</sup> *“(...) não foi objetivamente violada nenhuma lei com a atribuição da viatura ao dirigente.”*, atendendo a que *“(...) essa atribuição baseou-se no princípio da otimização face aos resultados que se pretendem alcançar.”*. Invocam, ainda, o art.º 13º e a alínea c), do art.º 34º, da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro<sup>43</sup> para concluírem que *“(...) esta lei estabelece a obrigatoriedade de prontidão dos dirigentes em qualquer horário, não lhe sendo devido qualquer remuneração adicional por esse trabalho. Questionando-se a economia da decisão, as deslocações excecionais teriam de ser garantidas, fora do período normal de trabalho, através do pagamento de um táxi, o que seria mais oneroso para a ADSE. (...) também não se vislumbra que não tenha sido a melhor forma de otimizar a aplicação dos recursos, ainda mais tendo em conta que a viatura já se encontrava disponível ao serviço da ADSE.”*.

A argumentação do Conselho Diretivo da ADSE; IP sobre a legalidade da despesa em análise é subscrita pelos vários responsáveis individuais, com exceção do Vogal em funções desde 1 de junho de 2018.

Os fundamentos apresentados na resposta em contraditório do Conselho Diretivo da ADSE, IP, justificando a utilização da viatura pela então Vogal e Ex-Presidente, em observância da “opção gestionária”, “autonomia” e “isenção de horário de trabalho”, não colhe pelo simples facto de a utilização da viatura de serviço para uso pessoal não ser um instrumento para a prossecução das atribuições da ADSE. Mesmo o argumento sobre a aplicação do “princípio da otimização” é refutável por não estarmos perante a opção de escolher entre duas situações legais prováveis (utilização de viatura atribuída ou recurso a transporte em táxi).

De facto, a argumentação apresentada por todos os responsáveis, com exceção do Vogal em funções desde 1 de junho de 2018, que demonstrou ter dúvidas quanto à utilização dada ao veículo atribuído à Vogal/Presidente, assenta numa premissa incorreta: a de que as deslocações de carácter particular efetuadas por aquela responsável (entre a residência e local de trabalho) têm suporte legal (requisito essencial da despesa). Ora, tal não se verifica, uma vez que os princípios de realização da despesa previstos no n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e os requisitos previstos no art. 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho são cumulativos, pelo que as despesas assumidas e pagas, ainda que financeiramente regulares, económicas, eficientes e eficazes, sempre seriam ilegais, uma vez que inexistente norma habilitante que permita ser considerada como um benefício inerente às funções desempenhadas pelos gestores públicos a utilização da viatura nas deslocações entre a residência e o local de trabalho.

A **Ex-Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP** e também anterior Vogal, para além de subscrever a defesa apresentada pelo Conselho Diretivo, acrescenta, nas alegações produzidas a título individual, que:

- *“Quando a signatária iniciou funções na ADSE foi-lhe afeta uma viatura, não lhe tendo sido referidas restrições de utilização, exceto no que toca ao uso para fins de lazer. Esta afetação não teve como origem nenhum pedido da signatária.”*
- *“Era prática corrente na ADSE ser afeto um veículo aos membros do órgão executivo(...).”*

<sup>41</sup> Lei que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração pública.

<sup>42</sup> Que dispõe o seguinte: *“É missão do pessoal dirigente garantir a prossecução das atribuições cometidas ao respetivo serviço, assegurando o seu bom desempenho através da otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais e promovendo a satisfação dos destinatários da sua atividade, de acordo com a lei, as orientações contidas no Programa do Governo e as determinações recebidas do respetivo membro do Governo.”*

<sup>43</sup> Art.º 13º: *“O pessoal dirigente está isento de horário de trabalho, não lhe sendo, por isso, devida qualquer remuneração por trabalho prestado fora do período normal de trabalho.”*. Art.º 34º: *Para além dos deveres gerais dos trabalhadores do serviço e órgão em que exercem funções, o pessoal dirigente está sujeito aos seguintes deveres específicos: a) Dever de manter informado o Governo, através da via hierárquica competente, sobre todas as questões relevantes referentes aos serviços; b) Dever de assegurar a conformidade dos actos praticados pelo pessoal do respetivo serviço com o estatuido na lei e com os legítimos interesses dos cidadãos; c) Dever geral de assiduidade e cumprimento do período normal de trabalho, assim como o dever de a qualquer momento comparecer ao serviço quando chamado.”*



- Foi “(...)a primeira vez que passou a exercer funções executivas num órgão de gestão da Administração Pública.”
- “(...) utiliza a viatura da ADSE apenas para comparecer em reuniões ou situações similares ao serviço da ADSE e para as deslocações entre a sua residência e as instalações da ADSE. A viatura nunca foi utilizada para fins pessoais.”
- Esta utilização foi feita “(...) com plena convicção de que este uso tinha pleno enquadramento legal pelas funções que exercia, pela disponibilidade e prontidão exigida, bem como pelos horários praticados à luz das necessidades de serviço.”
- “Nunca, em momento algum, qualquer dirigente, trabalhador ou membro do Conselho Diretivo, da ADSE informou ou alertou a signatária de uma possível desconformidade desta conduta, pelo que se deduz que nenhuma das referidas pessoas considerou existir violação da lei.”
- “Em finais de março de 2019, (...) tomou conhecimento, por alguém de fora da ADSE, de que existia um entendimento (e não letra de lei) em como as viaturas do Estado não podiam ser usadas para as deslocações entre a residência e o local de trabalho, pelo que (...) deixou imediatamente de utilizar a viatura para esse fim.”

As pronúncias apresentadas individualmente pela **Ex-Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP**, anteriormente Vogal, pela **Vogal do Conselho Diretivo da ADSE, IP**, em funções desde 27 de julho de 2018, e pelo anterior **Presidente**, que se manteve em funções entre 17 de março de 2017 e 5 julho de 2018, imputam ainda aos serviços administrativos e financeiros da ADSE, IP a responsabilidade pela verificação dos requisitos legais a que a despesa está subordinada, à luz do artigo 26.º, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. Refere nas suas alegações a então **Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP** e anterior Vogal, que é ao Departamento de Recursos Financeiro da ADSE, IP que cabe “(...) a verificação dos requisitos a que a despesa está subordinada e que, quando apresenta a despesa ao Conselho Diretivo, deve acompanhar a autorização de despesas da verificação desses requisitos.”. Refere, ainda, que caso “(...) não se verificassem os requisitos que permitissem a autorização das despesas com as portagens e combustível da viatura da ADSE utilizada pela signatária, deveria o Departamento de Recursos Financeiros da ADSE (...) ter junto informação nesse sentido com a documentação para autorização de despesas ao Conselho Diretivo, o que nunca ocorreu.”

É de salientar que a ausência de informação (ou a omissão), por parte do referido departamento, não isenta de responsabilidade a conduta da Vogal/Presidente, que utilizou a viatura de serviço em percurso não abrangido pela norma permissiva, verificando-se, também, que esta não desenvolveu qualquer diligência para apurar se o uso da viatura, naquelas circunstâncias, tinha fundamento legal.

No contraditório apresentado a título individual pelo **Vogal do Conselho Diretivo da ADSE, IP**, em funções desde 1 de junho de 2018, é realçado o facto de ter declinado a opção que lhe apresentaram de obtenção de autorização para condução de uma viatura da ADSE “(...) para que não houvesse qualquer confusão entre serviço da ADSE e serviço pessoal (...).”

Afirmando ter tido a convicção que “(...) todos os membros do Conselho Diretivo e, nomeadamente, a Presidente, faziam o mesmo, até porque (...) constava expressamente no despacho de autorização que a viatura só podia ser utilizada em serviço (...). Foi com essa convicção, e nesse pressuposto, que autorizei os PAPs, sem pôr ressalvas.”, e, realçando ser sua convicção não caber nas “(...) funções de cada membro do Conselho Diretivo controlar se os restantes membros utilizam a viatura da ADSE apenas em serviço.”

Em esclarecimentos prestados no âmbito do contraditório, o Diretor do Departamento de Recursos Financeiros refere que “A única vez que fui abordado pelo membro do Conselho Diretivo [referindo-se ao Vogal] foi algures no início de dezembro de 2018 (...) quando foi submetida a despacho do CD (...) informação para obtenção do despacho de permissão de condução de viatura oficial pela Sr.ª Presidente (...)”. Acrescenta que “(...) ficou de alguma forma acertado que ele iria pedir uma

*informação / parecer jurídico no sentido de se esclarecer o que era considerado “em serviço” e aquilo que poderia ser considerado como “utilização de uso pessoal”, para que eventualmente em reunião do mesmo Conselho Diretivo este assunto fosse devidamente esclarecido e /ou corrigido.”*

No entanto, tal veio a ocorrer apenas informalmente por diligência do Vogal, sem envolvimento do Departamento de Assessoria Jurídica e sem comunicação aos restantes membros do Conselho Diretivo ou ao Diretor do Departamento de Recursos Financeiros, segundo os esclarecimentos prestados pelo Vogal e por este Diretor, em sede de contraditório.

O Vogal salienta na sua resposta em sede de contraditório que passou a despachar os pedidos de autorização de pagamento apresentados ao Conselho Diretivo com o seguinte teor *“Autorizo se for em serviço”, reforçando nas suas alegações que “(...) autorizava sob condição resolutiva de se verificar tal circunstância.”*, entendendo que desenvolveu os esforços que lhe podiam ser exigidos para *“(...) sem criar conflitos pessoais no seio do Conselho Diretivo, fazer cessar eventualmente qualquer prática ilegal.”*

Decorre da análise dos argumentos apresentados em sede de contraditório pelo Conselho Diretivo da ADSE, IP, bem como pelos responsáveis individuais identificados, que não está afastada a responsabilidade da conduta dos membros do Conselho Diretivo que, quando investidos no exercício de funções públicas, não podem invocar o desconhecimento da lei nem descurar os deveres de diligência e de cuidado que lhe impendem relativos à entidade cuja gestão lhe está confiada.

## **8.2. Despesas com eventos festivos e refeições**

### **8.2.1. Evento festivo para funcionários da ADSE, IP (dezembro 2017)**

Por deliberação do Conselho Diretivo da ADSE, IP<sup>44</sup> foi delegada competência para a prática dos atos necessários à autorização e realização de despesas com a aquisição de bens e serviços, incluindo a aprovação do procedimento e demais atos subseqüentes, até € 250.000 na Presidente do Conselho Diretivo e € 150.000 nos vogais do órgão.

Em dezembro de 2017 foi remetido, pela então Vogal do Conselho Diretivo da ADSE, IP, um convite a uma empresa de *catering* com vista a apresentação de proposta para a prestação de serviços de realização de um “jantar de Natal” a ter lugar no dia 19 de dezembro, no Palácio da Cruz Vermelha, em Santos, para aproximadamente 105 pessoas.

O convite, no âmbito do procedimento de ajuste direto, foi formalizado a 18 de dezembro à empresa “O Pátio da Amália Veloso-Restauração Sociedade Unipessoal, Lda.”. O despacho autorizador do procedimento foi dado nessa mesma data pela Vogal do Conselho Diretivo, sendo que o preço base do procedimento foi estimado em € 5.250,00 (sem IVA). A despesa efetivamente realizada e paga foi de € 5.748,00 (IVA incluído), abrangendo 98 funcionários da ADSE, IP<sup>45</sup>.

Verificou-se que o processo de despesa estava instruído com o convite ao fornecedor efetuado por meio eletrónico<sup>46</sup>, a autorização do procedimento no montante de € 5.748,00, o caderno de encargos (versão não assinada), a dotação disponível para a realização da despesa, o despacho de autorização de despesa, datado de 20 de dezembro de 2017, da Vogal do Conselho Diretivo, a notificação de adjudicação ao fornecedor, os documentos de habilitação exigidos na alínea b), do n.º 1, do art.º 81.º do CCP, e a publicitação no portal dos contratos públicos.

<sup>44</sup> Deliberação n.º 822/2017, publicado no DR, 2.ª série, de 13 de setembro de 2017.

<sup>45</sup> Cfr. fatura n.º FT 17E/466, do fornecedor O Pátio de Amália Veloso –Restauração Sociedade Unipessoal Lda., de 22-12-2017.

<sup>46</sup> Email da ADSE, com referência 108/DASF/DAL, n.º registo GDS-1556421, de 18-12-2017, assinado pela vogal do Conselho Diretivo da ADSE, IP.



A autorização de pagamento foi proferida a 28 de dezembro de 2017 pelo Presidente do Conselho Diretivo em exercício de funções naquela data.

Para a festa de jantar de Natal, que teve lugar a 19 de dezembro de 2017, foi ainda adjudicada a prestação de serviços de entretenimento, na sequência do procedimento de ajuste direto simplificado, à empresa “Andamento Vivo Produções Unipessoal, Lda.”, para apresentação de um espetáculo de humor.

A despesa com a aquisição destes serviços, autorizada a 14 de dezembro de 2017, ascendeu a € 1.924,95 (IVA incluído), tendo a autorização do pagamento ocorrido em 19 de dezembro de 2017, pelo então Presidente do Conselho Diretivo.

Ainda no âmbito das despesas efetuadas com a realização da festa de jantar de Natal, foi contratada, à mesma empresa de serviços de entretenimento, “Andamento Vivo Produções Unipessoal, Lda.”, o serviço de produção audiovisual para suporte ao espetáculo humorístico.

A aquisição foi precedida de procedimento concursal, por ajuste direto simplificado, tendo a despesa, no valor de € 676,50 (IVA incluído), sido autorizada pela então Vogal do Conselho Diretivo, em 18 de dezembro de 2017. O pagamento foi autorizado, em 21 de dezembro de 2017, pelo então Presidente do Conselho Diretivo.

Porém, e sem embargo de o processo de despesa com as aquisições de serviços e com o fornecimento de equipamento ter sido autorizado pela entidade competente, o facto é que a realização destas despesas e dos consequentes pagamentos não cabem na missão<sup>47</sup> e nas atribuições da ADSE, IP (vide Tabela 3), nem na competência dos seus órgãos e, como tal, a autorização das despesas e dos consequentes pagamentos são ilegais, por violação do art.º 22.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho<sup>48</sup>, e do art.º 42º, n.º 6, alínea a), da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto<sup>49</sup>.

Tabela 3 – Atribuições da ADSE, IP

Organizar, implementar, gerir e controlar o sistema de benefícios de saúde dos seus beneficiários;
Celebrar os acordos, convenções, contratos e protocolos que interessem ao desempenho da sua missão e acompanhar o cumprimento dos mesmos;
Administrar as receitas no respeito pelo princípio da boa administração;
Desenvolver e implementar mecanismos de controlo inerentes à atribuição de benefícios;
Aplicar aos beneficiários as sanções previstas na lei quando se detetem infrações às normas e regulamentos da ADSE,IP;
Proceder à gestão dos benefícios a aplicar no domínio da proteção social dos seus beneficiários;
Desenvolver e implementar mecanismos de combate à fraude.

Fonte: art.º 3 do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro

Ademais, e sobre esta matéria, já o Tribunal de Contas se pronunciou no **Acórdão 32/2015-3ªS**, no qual conclui que “A oferta de refeições aos colaboradores de um instituto público, mesmo que por ocasião de épocas festivas, não cabe nem nas atribuições do Instituto nem na competência dos seus órgãos”.

*“Mesmo que se entendesse que tais ofertas podiam caber, ainda que de forma indireta, na boa gestão de recursos humanos e, por esta via, nas atribuições do Instituto, na medida em que podiam potenciar a criação de condições favoráveis aos objetivos por aquele prosseguidos, sempre o meio utilizado seria*

<sup>47</sup> A ADSE, IP tem por missão assegurar a proteção aos seus beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação.

<sup>48</sup> “1. A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos: a) Conformidade legal; b) Regularidade financeira; c) Economia, eficiência e eficácia. 2. Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente ao cabimento e adequada classificação da despesa.”

<sup>49</sup> “Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis (...)”

*inadequado à prossecução dos seus fins específicos”. Salientando, neste âmbito, que um eventual objetivo como o espírito de coesão “(...) podia ser facilmente atingido através realização de um almoço de Natal pago por todos os intervenientes, por um preço acessível a todos quantos nele quisessem participar.”*

Refere, ainda, o Acórdão que, *“mesmo que se considere que tenha havido contraprestação efetiva, sempre tal contraprestação se mostraria inadequada à prossecução das atribuições do Instituto”*.

Como tal, o pagamento efetuado pela ADSE, IP, de despesas relativas à organização de um jantar de Natal para os seus funcionários, no montante de € 8.349,45<sup>50</sup>, envolvendo a contratação de serviços de *catering*, de entretenimento e de produção audiovisual, por não decorrer da prossecução das atribuições da entidade, previstas no art.º 3º, do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro, viola as normas constantes dos n.ºs 1 e 2, do art.º 22, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, em conjugação com o n.º 6º, do art.º 42º, da Lei 91/2001, de 20 de agosto<sup>51</sup>, e pode consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do art.º 59.º e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º, respetivamente, ambos da LOPTC, cfr. Anexo II, mapa 8.2.

Sobre esta matéria, os membros do **Conselho Diretivo da ADSE, IP**, em sede de contraditório, afirmam que, à luz do art.º 5º, da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro<sup>52</sup>, o evento operou *“(...) como um instrumento de motivação para os trabalhadores, num enquadramento difícil de escassez de recursos humanos na ADSE, que exige cada vez maior e melhor desempenho dos seus trabalhadores.”*. Acrescentando, ainda, que apesar de se poder questionar se esta opção *“(...) foi a melhor, ou se existiriam porventura outros meios de estimular a unidade e motivação dos trabalhadores.”*, consideram, mais uma vez, tratar-se *“(...) de uma opção gestionária que não viola qualquer norma legal estabelecida e que constituiu uma decisão de gestão (...) que o Conselho Diretivo decidiu adotar, para prosseguir de forma eficiente as atribuições que à ADSE estão cometidas.”*.

A **Ex-Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP**, na argumentação individual, justifica a realização do evento com os objetivos definidos no Plano Plurianual de 2018-2020 que *“(...) nunca poderiam ser atingidos sem um enorme esforço, empenhamento, dedicação e “vestir da camisola” de todos os trabalhadores e dirigentes da ADSE, de uma forma transversal a todas as unidades orgânicas.”*. Reforçando que *“(...) constituía prática corrente na ADSE a realização de uma festa de Natal (...)”*. E que é sua convicção que apenas conseguiriam alcançar os objetivos *“(...) com trabalhadores satisfeitos, motivados e alinhados com a estratégia do instituto, sendo, pois, esta uma forma de melhor satisfazer os interesses dos beneficiários (principais financiadores da ADSE e a sua razão de existir).”*

Alega ainda que *“A decisão do Conselho Diretivo em realizar esta festa de Natal foi tomada na plena convicção de que tal tinha enquadramento legal, nunca tendo sido informado ou alertado do contrário por qualquer trabalhador, dirigente da ADSE ou qualquer outra entidade.”*

Os argumentos apresentados pelo **anterior**<sup>53</sup> **Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP**, são, no seu conteúdo, em tudo idênticos aos aduzidos quer pelos membros do então Conselho Diretivo, quer pela

<sup>50</sup> Atendendo a que participaram no referido jantar de Natal 98 funcionários da ADSE, IP, cfr. indicação constante na fatura da empresa de *catering*, a despesa foi de, aproximadamente, €85 por participante.

<sup>51</sup> Na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

<sup>52</sup> Art.º 5º: “1 - Os titulares dos cargos dirigentes devem promover uma gestão orientada para resultados, de acordo com os objetivos anuais e plurianuais a atingir, definindo os recursos a utilizar e os programas a desenvolver, aplicando de forma sistemática mecanismos de controlo e avaliação dos resultados. 2 - A atuação dos titulares de cargos dirigentes deve ser orientada por critérios de qualidade, eficácia e eficiência, simplificação de procedimentos, cooperação, comunicação eficaz e aproximação ao cidadão. 3 - Na sua atuação, o pessoal dirigente deve liderar, motivar e empenhar os seus trabalhadores em funções públicas para o esforço conjunto de melhorar e assegurar o bom desempenho e imagem do serviço. 4 - Os titulares dos cargos dirigentes devem adotar uma política de formação que contribua para a valorização profissional dos trabalhadores em funções públicas e para o reforço da eficiência no exercício das competências dos serviços no quadro das suas atribuições.”

<sup>53</sup> No período compreendido entre 17 de março de 2017 e 5 julho de 2018.



então Vogal, acentuando, de certa forma, os fundamentos apresentados por esta, ao mencionar o facto de ser necessário à gestão da ADSE *“(...) dispor de recursos humanos competentes, com a necessária formação e integrados numa organização na qual todos esses recursos realizem as funções que lhe estão destinadas e que venham ao encontro dos objetivos e ambições dos beneficiários da ADSE (...)”*.

Conclui a sua argumentação considerando que *“As opções tomadas pelo Conselho Diretivo não violaram a legalidade da despesa e foram tomadas dentro dos princípios de boa gestão de recursos humanos, de promoção da economia e da eficiência.”*

Tal como o havia feito no que respeita à despesa analisada no ponto 8.1, a **Ex-Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP**, anteriormente Vogal, imputa aos serviços administrativos e financeiros da ADSE, IP a responsabilidade pela verificação dos requisitos legais a que a despesa está subordinada, à luz do artigo 26.º, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. Refere, nas suas alegações, que *“Os procedimentos aquisitivos dos serviços para a realização da festa de Natal foram realizados pela unidade orgânica com essa competência (então a Divisão Administrativa e Logística, integrada na Direção de Serviços Administrativos e Financeiros), nunca tendo os respetivos dirigentes informado ou alertado o Conselho Diretivo que não havia enquadramento legal para a realização das despesas com esta festa de Natal.”*

Acresce que, em esclarecimentos prestados em sede de contraditório, o Diretor do Departamento de Recursos Financeiros veio informar que *“Relativamente aos três processos de despesa com a festa de Natal de 2017, tive a oportunidade de manifestar verbalmente ao Sr. Presidente do Conselho Diretivo da altura, as minhas reservas face a tais despesas e que no mínimo eram inapropriadas, sobretudo num período ainda de contenção de despesas em que estávamos.”*. Acrescenta ainda que *“(…) como forma de deixar expresso as minhas reservas face a estas aquisições e ao contrário do que é prática em todos os processos aquisitivos que sejam demandados ao serviço de compras – GPCL – em que coloco sempre um parecer de concordância, antes de as remeter ao Conselho Diretivo, nestes três casos não o fiz.”* e que *“Como corolário desta discordância não participei do referido evento, ao contrário da maioria dos dirigentes e colaboradores da ADSE.”* Apesar do alegado, o Tribunal considera que a ausência do Diretor do Departamento de Recursos Financeiros deste evento festivo e o facto de não assinar a proposta de autorização de despesa não podem ser tidos como “alertas” objetivos junto do Conselho Diretivo da ADSE de que essa despesa seria ilegal.

Em síntese, considerando que as alegações apresentadas pelos anteriores Presidentes e Vogal do Conselho Diretivo não contraditam as evidências e os resultados da avaliação efetuada nesta auditoria, as mesmas não procedem tendo em consideração que a natureza da despesa efetuada não faz parte das atribuições da ADSE, IP, nem visa a prossecução do interesse público.

### **8.2.2. Despesas similares realizadas em anos anteriores (2015 e 2016)**

Na sequência do ponto que antecede, foi prestada informação e remetida documentação, pelos membros do Conselho Diretivo no exercício do contraditório<sup>54</sup>, respeitante a despesas similares, realizadas nos anos de 2015 e 2016, e às respetivas fontes de financiamento.

Neste âmbito, esclarecem os membros do Conselho Diretivo que *“Enquanto existiu a Casa de Pessoal da ADSE a festa de Natal para os funcionários foi organizada e custeada com base nas receitas desta “Casa de Pessoal”, não intervindo a ADSE-DG de forma direta na organização destes eventos. Isto aconteceu durante muitos anos.”*. Referem ainda que *“(…) os vários Diretores Gerais usualmente*

---

<sup>54</sup> Cf. email do Conselho Diretivo da ADSE, IP, de 18 de maio de 2020.

*faziam com os restantes Dirigentes da ADSE ou um almoço, ou jantar, ou lanche, que pagavam pelo fundo de maneiio (...).”.*

As despesas identificadas e documentadas na resposta em contraditório, ocorridas em 2015 e 2016, são analisadas nos pontos seguintes.

#### **8.2.2.1. Despesa com refeição em 2015**

Da informação prestada apurou-se que, em 18 de dezembro de 2015, teve lugar um jantar de Natal, num restaurante de Lisboa, em que participaram doze dirigentes da então Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE-DG). A despesa, no montante de € 345,50, foi paga pelo fundo de maneiio da ADSE-DG<sup>55</sup>. A despesa foi autorizada pelo então Diretor-Geral, em 18 de dezembro, tendo o pagamento sido autorizado pelo mesmo responsável, em 22 de dezembro.

A presente despesa não se enquadra na missão e nas atribuições da ADSE-DG<sup>56</sup>, que eram similares às do atual Instituto, pelos mesmos argumentos, *mutatis mutandis*, utilizados na análise da despesa com o jantar de Natal de 2017 (ponto 8.2.1).

Como tal, a despesa e o pagamento efetuados pela ADSE-DG com a referida refeição de Natal, no montante de € 345,50, por não decorrer da prossecução das atribuições da entidade, previstas no art.º 2º, do Decreto Regulamentar n.º 44/2012, de 20 de junho, violam o art.º 22.º, n.ºs 1 e 2<sup>57</sup>, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e o art.º 42º, n.º 6, alínea a)<sup>58</sup>, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto<sup>59</sup>, e podem consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do art.º 59.º e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º, respetivamente, ambos da LOPTC, cfr. Anexo II, mapa 8.2.2.1.

#### **8.2.2.2. Aluguer de espaço para evento festivo em 2016**

Nas alegações apresentadas em contraditório<sup>60</sup>, os membros do Conselho Diretivo referem que, no ano de 2016, os membros da Direção da Casa de Pessoal, sem receitas para custear a festa de Natal desse ano, solicitaram, ao então Diretor-Geral, apoio para a realização dessa festividade. Acrescentam que *“(...) o Diretor Geral adquiriu o aluguer da sala (...) do Hotel Roma no valor de 1.600,00€ e a Casa de Pessoal liquidou com os fundos que ainda possuía os brinquedos e a animação.”.*

A evidência recolhida mostra que, em 11 de novembro, foi solicitada autorização superior para abertura de procedimento de aquisição de serviços<sup>61</sup>, com vista ao aluguer de uma sala. O respetivo documento de autorização da despesa<sup>62</sup> mereceu a concordância do Diretor de Serviços Financeiros, em 15 de novembro de 2016, e foi autorizado pelo Diretor-Geral na mesma data. O pagamento da despesa foi autorizado pelo Diretor-Geral, em 22 de dezembro.

<sup>55</sup> Não existe evidência de que a ADSE-DG dispusesse, à data, de Regulamento do Fundo de Maneiio. O Diretor do Departamento de Recursos Financeiros informou dispor apenas do atual Regulamento, que data de 6 de fevereiro de 2020. A despesa em causa não era urgente, imprevisível ou inadiável, pelo que a utilização do fundo de maneiio da ADSE para o seu pagamento não se afigura apropriada.

<sup>56</sup> Constantes do art.º 2.º do Decreto Regulamentar n.º 44/2012, de 20 de junho.

<sup>57</sup> “1. A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos: a) Conformidade legal; b) Regularidade financeira; c) Economia, eficiência e eficácia. 2. Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente ao cabimento e adequada classificação da despesa.”

<sup>58</sup> “Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis (...).”

<sup>59</sup> Na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

<sup>60</sup> Cf. email do Conselho Diretivo da ADSE, IP, de 18 de maio de 2020.

<sup>61</sup> Documento NPD Financeiro n.º 1012155982.

<sup>62</sup> Documento de autorização da despesa n.º 19697, de 15 de novembro de 2016, com o cabimento n.º 1741619042.

A despesa *sub judice* (aluguer da sala no Hotel Roma) destinou-se a uma atividade lúdica da Casa de Pessoal<sup>63</sup> e não a uma atividade intrínseca às atribuições que estavam cometidas à ADSE-DG. Assim, a realização desta despesa e do conseqüente pagamento, que não decorrem da prossecução da missão e das atribuições da entidade, previstas no art.º 2º, do Decreto Regulamentar n.º 44/2012, de 20 de junho, violam o art.º 22.º, n.ºs 1 e 2<sup>64</sup>, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e o art.º 42º, n.º 6, alínea a)<sup>65</sup>, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto<sup>66</sup>, pelos mesmos argumentos apresentados no ponto 8.2.1.

Como tal, a autorização da despesa e do pagamento podem consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do art.º 59.º e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º, respetivamente, ambos da LOPTC, cfr. Anexo II, mapa 8.2.2.2.

Em sede de contraditório sobre as despesas analisadas nos pontos 8.2.2.1 e 8.2.2.2, o anterior Diretor-Geral da ADSE – DG, fundamentou a legalidade das mesmas à luz do art. 5.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, considerando que ambos os eventos funcionaram *“(…) como um instrumento de motivação para os trabalhadores num enquadramento difícil já que o XXI Governo Constitucional tinha tomado posse em 26 de novembro de 2015, sendo que no seu Programa de Governo constava a medida de mutualização da ADSE-DG.”*

Para o anterior Diretor-Geral da ADSE – DG, os desafios que se colocavam à ADSE-DG, como a redução de pessoal e o *“(…) acréscimo de exigência por parte dos seus beneficiários (e até de agressividade quando contactavam os serviços da ADSE-DG), (...) obrigava à necessidade de um desempenho acrescido por parte de todos os trabalhadores e dirigentes (...).”*. Salienta ainda que a realização dos eventos enquadram-se nos fins específicos da entidade uma vez que *“(…) se procurou reforçar o espírito de coesão dos trabalhadores da ADSE, entidade essa que a partir de 2014 passou a ser financiada na sua quase totalidade por fundos privados (os descontos dos beneficiários) e não com fundos com origem no Orçamento do Estado.”*

Por sua vez, o Conselho diretivo da ADSE, IP informou *“(…) que o atual Conselho Diretivo, nada mais tem a acrescentar para além do contraditório, enviado em devido tempo.”*

Os argumentos apresentados pelo anterior Diretor-Geral da ADSE-DG, tal como foram aduzidos pelos responsáveis da ADSE, IP no ponto 8.2.1, nada acrescentam à matéria já apreciada, no âmbito da realização do evento festivo em dezembro de 2017. Assim, as alegações não procedem, pelo que se mantém a consideração de que, pela sua natureza e finalidade, as despesas realizadas em 2015 e 2016 também não se enquadram nas atribuições da ADSE- DG, não se tendo, através delas, realizado a prossecução do interesse público. Logo, as autorizações da despesa e do pagamento podem consubstanciar infrações financeiras, ao tempo, imputáveis ao anterior Diretor-Geral da ADSE-DG, passíveis de eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do art.º 59.º e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º, respetivamente, ambos da LOPTC.

---

<sup>63</sup> Na documentação do processo de despesa, o aluguer é descrito como tendo por objetivo uma *“reunião de trabalhadores da ADSE”*. No entanto, as alegações dos responsáveis da ADSE, em contraditório, deixam claro que o aluguer se destinou à realização da festa de Natal de 2016, organizada pela Casa de Pessoal da ADSE.

<sup>64</sup> *“1. A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos: a) Conformidade legal; b) Regularidade financeira; c) Economia, eficiência e eficácia. 2. Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente ao cabimento e adequada classificação da despesa.”*

<sup>65</sup> *“Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis (...).”*

<sup>66</sup> Na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

#### IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

#### V. EMOLUMENTOS

Nos termos dos art.ºs 1.º, 2.º, 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos emolumentos, num total de € 17.164,00, a suportar pelo Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP.

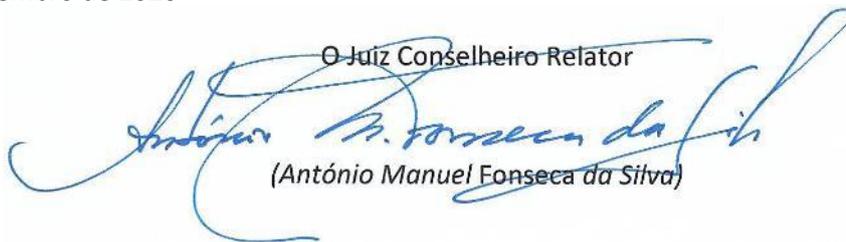
#### VI. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório, nos termos do art.º 78.º, n.º 2, al. a), da Lei nº 98/97, de 26 de agosto.
2. Que o Relatório seja remetido aos seguintes responsáveis:
  - Ministro de Estado e das Finanças;
  - Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública;
  - Ministra da Saúde;
  - Conselho Diretivo do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP;
  - Responsáveis individuais identificados no Anexo I.
3. Que, após a entrega do Relatório às entidades supra referidas, o mesmo seja divulgado no sítio do Tribunal de Contas na internet, sem os anexos I e II.
4. Que os responsáveis destinatários 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.
5. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29º, n.º 4, 54º, n.º 4, 55º, n.º 2, e 57º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto.

Tribunal de Contas, em 24 de setembro de 2020

O Juiz Conselheiro Relator



(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

Ana Furtado  
(Ana Margarida Leal Furtado)

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria  
(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

**ANEXO III – ALEGAÇÕES NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**



## Ministro de Estado e das Finanças



Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

<b>SUA REFERÊNCIA</b> 8138/2020	<b>SUA COMUNICAÇÃO DE</b> 16-03-2020	<b>ENT. 2214/2020</b> <b>PROC. N.º28.03</b>	<b>OFÍCIO</b> 802 - 30/03/2020
------------------------------------	---	--	-----------------------------------

**ASSUNTO** Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, I.P.

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

No âmbito da auditoria, sobre o assunto mencionado em epígrafe, a qual mereceu a nossa melhor atenção, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que atento ao conteúdo e ao facto de não ter sido dirigida qualquer recomendação a este Gabinete, não se afigura necessário o nosso exercício do contraditório, ao abrigo dos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete



C/c: SEO

/AP



## Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública



TRIBUNAL DE CONTAS

E 5263/2020  
2020/4/6



Exmo. Senhor  
Dr. Paulo Nogueira da Costa  
Diretor – Geral do Tribunal de Contas  
Direção-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

Ofício n.º 92/2020/MMEAP

06/04/2020

Assunto: Auditoria de conformidade a processos de despesa da ADSE, IP  
V/ ref.ª : DAV – UAT.1  
Proc. N.º 1/2020 - Audit

Exmo. Senhor Diretor Geral,

Notificados por v/ ofício em referência, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, para apresentar “as alegações que tiver por convenientes referentes ao salientado no relato de auditoria (...) em especial no que concerne às conclusões e recomendações”, cumpre dar resposta nos seguintes termos:

1. As conclusões apresentadas reportam-se a um evento ocorrido em 2017 e utilização de viatura que perdura desde tal ano.
2. No projeto de recomendações constantes do relato de auditoria notificado, a pág.7 as recomendações são dirigidas exclusivamente ao Conselho Diretivo da ADSE, IP.
3. A atual tutela da ADSE, IP pela Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública resulta do n.º 6 do artigo 21.º do Regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 169-B/2019, que entrou em vigor a 4 de dezembro de 2019.





REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DA MINISTRA DA  
MODERNIZAÇÃO DO ESTADO  
E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4. Foi dado conhecimento a este gabinete que a ADSE, IP já apresentou as suas alegações a V. Exas.
  
5. Em face do exposto, cumpre-nos informar V. Exas. que acompanhamos as preocupações vertidas no relato de auditoria e que ficaremos atentos ao desfecho da mesma, com vista a assegurar o cumprimento das recomendações que afinal vierem a ser formuladas por esse douto Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete



## Conselho Diretivo da ADSE, IP



Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro José F.F. Tavares

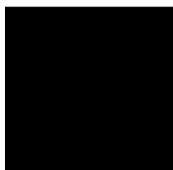
Assunto: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, I.P. – **Processo de auditoria n.º 1/2020 – Audit – Contraditório**

Na sequência da notificação de V. Exa. do relato de auditoria para efeitos de contraditório, no âmbito do Processo n.º 1/2020 – Audit. – 2.ª Secção, vem a ADSE, I.P. apresentar o seu contraditório.

Encontramo-nos ao dispor de V. Exa para os esclarecimentos que tiver por convenientes.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo da ADSE,





## **I. Introdução**

O presente documento discute à luz da lei e da realidade vivida na ADSE, a legalidade e oportunidade das decisões que foram tomadas. Pese embora, que o atual Conselho Diretivo não foi o autor das opções gestionárias que subjazem às decisões tomadas, partilha, contudo à luz do conhecimento da situação de crise de escassez de recursos humanos, saída constante dos trabalhadores e sobrecarga de trabalho de todos incluindo os membros do Conselho Diretivo que as decisões respondem às necessidades e estão conformes com a lei.

De facto, o atual Conselho Diretivo, após a sua tomada de posse, não revogou as decisões gestionárias do anterior Conselho Diretivo por entender que elas não eram lesivas para a ADSE nem constituíam uma despesa sem conformidade legal.

Aliás, o atual Conselho Diretivo aprovou fazer uma festa de natal para os trabalhadores em 2018, que só não ocorreu pela dificuldade de compatibilizar as obrigações de trabalho com a organização que seria necessária.

## **II. Apreciação das normas identificadas como violadas**

### **A. N.ºs 1 e 2 do artigo 22º do Decreto-Lei n.º 155/1992, de 28 de julho**

De acordo com as normas citadas, nomeadamente o n.º 1 do artigo 22º do Decreto-Lei acima citado, a autorização da despesa fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos: (a) Conformidade legal; (b) Regularidade financeira; (c) Economia, eficiência e eficácia.

O n.º 2 estabelece que por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.

Contudo, é ignorado o n.º 3 do artigo 22º que é crucial para o entendimento do espírito do legislador e que estabelece que na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção

do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.

Como se verá no decurso do presente documento, todos os normativos contidos no citado artigo foram cumpridos. A despesa decorrente da utilização da viatura pela vogal da ADSE e posteriormente presidente não contrariou nenhuma norma legal existente pelo que não pode ser aduzida a desconformidade legal. Por outro lado, a despesa foi adequadamente prevista no orçamento da ADSE devidamente aprovado pelos órgãos competentes.

A despesa foi efetuada, como se demonstrará, segundo os critérios estabelecidos no n.º 3 do mesmo artigo de forma a obter o máximo rendimento com o mínimo dispêndio concorrendo para o aumento da produtividade.

**B. n.º 6 do artigo 42º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2004**

O n.º 6 do artigo 42º da lei acima citada estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:

- a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis;
- b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei;
- c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

Tal como na situação anterior não se verifica na efetivação desta despesa a violação de qualquer norma contida na lei e a despesa tinha inscrição orçamental, num orçamento devidamente aprovado pela Assembleia da República.

Tal como na situação anterior, e como se demonstrará, a despesa satisfaz os princípios da economia, eficiência e eficácia.



### **C. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro**

A norma que se indica como tendo sido violada, claramente não o poderia ter sido. De facto, o artigo 3.º, que a seguir se cita, estabelece a missão e as atribuições da ADSE, ou seja os objetivos últimos que a atividade da instituição prossegue. Para prosseguir as atribuições que ali se encontram plasmadas são tomadas durante o ano dezenas de decisões sobre como organizar os serviços, afetar os recursos humanos, investir em software ou fazer protocolos com outras instituições para a verificação de dados. O Conselho Diretivo da ADSE desenvolve todas as ações instrumentais à prossecução das suas atribuições, incluindo as referentes à utilização de recursos financeiros e humanos que potenciem a economia, eficiência e eficácia. No caso vertente a atribuição de uma viatura à vogal/presidente da ADSE para as deslocações pendulares ou de representação da entidade não têm cariz de concessão de um benefício pessoal, mas sim assegurar a sua disponibilidade permanente e prontidão perante as necessidades do serviço.

“Artigo 3.º

#### **Missão e atribuições**

1 - A ADSE, I. P., tem por missão assegurar a proteção aos seus beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação.

2 - A ADSE, I. P., prossegue as seguintes atribuições:

- a) Organizar, implementar, gerir e controlar o sistema de benefícios de saúde dos seus beneficiários;
- b) Celebrar os acordos, convenções, contratos e protocolos que interessem ao desempenho da sua missão e acompanhar o cumprimento dos mesmos;
- c) Administrar as receitas no respeito pelo princípio da boa administração;
- d) Desenvolver e implementar mecanismos de controlo inerentes à atribuição de benefícios;
- e) Aplicar aos beneficiários as sanções previstas na lei quando se detetem infrações às normas e regulamentos da ADSE, I. P.;
- f) Proceder à gestão dos benefícios a aplicar no domínio da proteção social dos seus



beneficiários;

g) Desenvolver e implementar mecanismos de combate à fraude.”

### **III. Legislação que enquadra as decisões tomadas pelo Conselho Diretivo**

#### **A. Lei n.º 2/2004, Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado**

A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, estabelece no seu artigo 3º que “é missão do pessoal dirigente garantir a prossecução das atribuições cometidas ao respetivo serviço, assegurando o seu bom desempenho através da otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais e promovendo a satisfação dos destinatários da sua atividade, de acordo com a lei, as orientações contidas no Programa do Governo e as determinações recebidas do respetivo membro do Governo.”

Como se demonstrou não foi objetivamente violada nenhuma lei com a atribuição da viatura ao dirigente. Por outro lado, essa atribuição baseou-se no princípio da otimização face aos resultados que se pretendem alcançar.

O artigo 13º da mesma lei estabelece que “o pessoal dirigente está isento de horário de trabalho, não lhe sendo, por isso, devida qualquer remuneração por trabalho prestado fora do período normal de trabalho.”

O artigo 34.º estabelece os deveres específicos dos dirigentes, prevendo a alínea c) “o dever geral de assiduidade e cumprimento do período normal de trabalho, assim como o dever de a qualquer momento comparecer ao serviço quando chamado”.

Em conjunto, esta lei estabelece a obrigatoriedade de prontidão dos dirigentes em qualquer horário, não lhe sendo devido qualquer remuneração adicional por esse trabalho.

Questionando-se a economia da decisão, as deslocações excecionais teriam de ser garantidas, fora do período normal de trabalho, através do pagamento de um táxi, o que



seria mais oneroso para a ADSE. Questionando-se a eficiência que mede a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregues, também não se vislumbra que não tenha sido a melhor forma de otimizar a aplicação dos recursos, ainda mais tendo em conta que a viatura já se encontrava disponível ao serviço da ADSE.

O artigo 5º da mesma lei, estabelece os princípios de gestão, prevendo o artigo 5º que “na sua atuação, o pessoal dirigente deve liderar, motivar e empenhar os seus trabalhadores em funções públicas para o esforço conjunto de melhorar e assegurar o bom desempenho e imagem do serviço.”

A autorização da despesa para a realização da festa de natal enquadra-se neste princípio, por ter sido avaliado pelo Conselho Diretivo como um instrumento de motivação para os trabalhadores, num enquadramento difícil de escassez de recursos humanos na ADSE, que exige cada vez maior e melhor desempenho dos seus trabalhadores.

Pode-se questionar se a escolha por parte do Conselho Diretivo foi a melhor, ou se existiriam porventura outros meios de estimular a unidade e motivação dos trabalhadores.

Contudo, trata-se, mais uma vez de uma opção gestionária que não viola qualquer norma legal estabelecida e que constituiu uma decisão de gestão, entre muitas outras que o Conselho Diretivo decidiu adotar, para prosseguir de forma eficiente as atribuições que à ADSE estão cometidas.

## **B. Decreto-Lei n.º 71/2007, Estatuto do Gestor Público**

O Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro, prevê no seu artigo 3º que “aos membros do conselho diretivo é aplicável o regime fixado no Estatuto do Gestor Público e, subsidiariamente, o previsto na lei-quadro dos institutos públicos.

O Estatuto do Gestor Público, contido no Decreto-Lei, n.º 71/2007, de 27 de março, estabelece no artigo 3º a autonomia de gestão nos seguintes termos: “observado o disposto nas orientações fixadas ao abrigo da lei, designadamente as previstas no artigo 11.º do



Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, e no contrato de gestão, o conselho de administração goza de autonomia de gestão.”

Esta autonomia de gestão prevista na lei, é exatamente a capacidade de o Conselho Diretivo, dentro da legalidade, decidir quais são os melhores instrumentos para prosseguir as suas atribuições. A atribuição de uma viatura à vogal/presidente da ADSE insere-se exatamente dentro deste princípio por ter sido julgado como um instrumento que promove a economia e a eficiência.

É também neste Decreto-Lei, nomeadamente no artigo 33º, que estão contidos os princípios para a utilização de viaturas pelos gestores públicos, que se citam a seguir:

“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.

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.”

Como decorre da leitura, nenhuma norma foi violada incluindo a que estabelece limites máximos para as despesas com combustível e portagens no n.º 3 daquele artigo. De facto, e como aliás resulta claro dos valores constantes do relato do Tribunal de Contas, a despesa mensal com combustível e portagens ficou sempre muito aquém do limite máximo permitido no referido artigo 33.º.



#### **IV. Conclusão**

A reconhecida falta de recursos humanos qualificados na ADSE, nomeadamente técnicos superiores qualificados, determina que em grande parte o trabalho técnico mais complexo tenha de ser desenvolvido pelos membros do Conselho Diretivo. Este trabalho excede em muito o horário normal de trabalho e tem-se revestido de uma exigência que não é humanamente possível exigir sem outras condições que minimizem o desgaste físico e psicológico. Só assim se conseguiram operar transformações importantes na ADSE de que se destaca a elaboração praticamente integral de uma nova tabela do regime convencionado, entre muitas outras metas mais pequenas que foram sendo conseguidas no controle da fraude, na desmaterialização, na automatização dos sistemas de controle e na produção de informação para a gestão.

As opções tomadas pelo Conselho Diretivo sobre a atribuição do veículo e respetivas despesas com combustível e portagens ou sobre a festa de natal não violaram a legalidade da despesa e foram tomadas dentro dos princípios de boa gestão de recursos humanos, de promoção da economia e da eficiência.



**DECLARAÇÃO DE VOTO –** [REDACTED]

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro José F.F. Tavares

Assunto: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, I.P. – **Processo de auditoria n.º 1/2020 – Audit – Contraditório**

Na sequência da notificação de V. Exa. do relato de auditoria para efeitos de contraditório, no âmbito do Processo n.º 1/2020 – Audit. – 2.ª Secção, vem a signatário apresentar o seu contraditório.

Enquanto signatário do contraditório apresentado pela ADSE, é minha convicção com bases nos argumentos de natureza legal constantes do referido contraditório que a atribuição do veículo e respetivas despesas com combustível e portagens ou sobre a festa de natal não violaram a legalidade da despesa e foram tomadas dentro dos princípios de boa gestão de recursos humanos, de promoção da economia e da eficiência, nomeadamente as primeiras, porque em relação à Festa do Natal ainda não tinha assumidos funções, e em relação àquelas tive o cuidado do despacho que dei em algumas delas o fazer nos seguintes termos” AUTORIZO DESDE QUE SEJA EM SERVIÇO” mas submeto-os à consideração do Meritíssimo Tribunal.

Com os melhores cumprimentos.

31 de março de 2020.

O Vogal do Conselho Diretivo,

[REDACTED]

**De:** Conselho Diretivo da ADSE [REDACTED]  
**Enviada:** 18 de maio de 2020 14:38  
**Para:** Jose Carpinteiro [REDACTED]  
**Cc:** [REDACTED]  
**Assunto:** RE: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, IP\_ Quesitos

Exmo. Senhor  
Dr. José Carpinteiro  
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas

Relativamente ao solicitado por V. Exa., informa-se o seguinte:

Enquanto existiu a Casa de Pessoal da ADSE a festa de Natal para os funcionários foi organizada e custeada com base nas receitas desta "Casa de Pessoal", não intervindo a ADSE-DG de forma direta na organização destes eventos. Isto aconteceu durante muitos anos.

Não sei em que ano esta prática começou, mas os sucessivos Diretores Gerais da ADSE, foram sancionando esta atuação, em que foi dado à Casa de Pessoal a exploração do pequeno bar do Edifício do n.º 18, no 9.º piso, (e também enquanto houve, o pequeno bar do edifício do n.º 8, também no 9.º andar). Numa primeira fase terá sido a Casa de Pessoal a explorar diretamente os bares e posteriormente acabaram por ceder a exploração a terceiros e recebiam uma mensalidade.

Essa receita servia basicamente para custear a Festa de Natal dos funcionários: alugavam uma sala num hotel da proximidade, com lanche e animação para as crianças filhas dos funcionários e eram adquiridos brinquedos para esses mesmos filhos dos funcionários até uma determinada idade, os quais eram entregues nessa festa.

Isto foi feito durante muitos anos, incluindo o ano de 2015 e 2016, tendo sido este o último ano em que tal se verificou.

Mas nos últimos anos, por força de uma cada vez menor afluência de utentes ao referido bar, o pagamento da mensalidade por parte da "exploradora do bar" passou a ser intermitente, até que em 2016 cessou a atividade e julgo que terá ficado a dever algumas mensalidades à Casa do Pessoal.

Pelo que, a festa de 2015 ainda se conseguiu realizar nos moldes habituais, mas a de 2016 a Casa Pessoal já não tinha os recursos para fazer uma festa nos mesmos termos.

A Direção da Casa de Pessoal, na altura solicitou ao então Diretor Geral que os apoiassem para se poder ainda realizar a Festa de Natal de 2016 em formato semelhante, pelo que o Diretor Geral adquiriu o aluguer da sala (anexos 1 e 2) do Hotel Roma no valor de 1.600,00€ e a Casa de Pessoal liquidou com os fundos que ainda possuíam os brinquedos e a animação.

No decurso de 2017 a Casa de Pessoal cessou funções pois, deixaram de ter fontes de receita e este tipo de festa nunca mais se realizou.

Para além disso, os vários Diretores Gerais usualmente faziam com os restantes Dirigentes da ADSE ou um almoço, ou jantar, ou lanche, que pagavam pelo fundo de maneiio, no caso das despesas que eram suportadas pela ADSE, porque quando eram feitos nas instalações da ADSE, havia sempre quem trouxesse qualquer coisa.

Em 2015 foi feito um jantar no Restaurante St.ª Clara dos Cogumelos no valor de 345,50€, conforme anexos 3 e 4.

Já em 2016 houve um lanche do Diretor Geral com os Dirigentes da ADSE, mas cada um trouxe uma peça, não havendo qualquer custo suportado pela ADSE, nomeadamente pelo fundo de maneiio.

Com os melhores cumprimentos,



*Conselho Diretivo*

ADSE - Instituto Público de Gestão Participada  
Praça de Alvalade, 18 | 1748-001 Lisboa | [www.adse.pt](http://www.adse.pt)

**De:** Conselho Diretivo da ADSE [REDACTED]  
**Enviada:** 26 de maio de 2020 19:33  
**Para:** Jose Carpinteiro [REDACTED]  
**Cc:** [REDACTED]  
**Assunto:** RE: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, IP\_ Quesitos

Exmo. Senhor  
Dr. José Carpinteiro  
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas

Em resposta ao solicitado, junto se envia em anexo as respostas dadas pelo Diretor do Departamento de Recursos Financeiros [REDACTED], pelo Diretor do Departamento de Assessoria Jurídica [REDACTED] e pelo Vogal do Conselho Diretivo [REDACTED].

Mais se informa que o [REDACTED] nunca abordou, com qualquer dos restantes membros do Conselho Diretivo, o tema do uso da viatura da ADSE pela então Vogal e atual Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, pelo que este tema nunca foi alvo de qualquer discussão pelo Conselho Diretivo. Os restantes membros do Conselho Diretivo também nunca abordaram este tema.

Com os melhores cumprimentos,



*Conselho Diretivo*

ADSE - Instituto Público de Gestão Participada  
Praça de Alvalade, 18 | 1748-001 Lisboa | [www.adse.pt](http://www.adse.pt)

Monday, May 25, 2020 at 10:33:46 AM Western European Summer Time

**Subject:** RE: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, IP\_ Quesitos - contributo DRF  
**Date:** Saturday, 23 May 2020 at 10:27:55 Western European Summer Time  
**From:** [REDACTED]  
**To:** [REDACTED]  
**CC:** [REDACTED]  
**Attachments:** image002.png, image003.png, image004.jpg, image005.png, image006.png, image007.png, image009.png

Bom dia [REDACTED]

No DAJ não existe qualquer informação anterior sobre este assunto, nem foi solicitado previamente qualquer parecer.

---

**De:** [REDACTED]  
**Enviada:** 22 de maio de 2020 12:49  
**Para:** [REDACTED]  
**Cc:** [REDACTED]  
**Assunto:** RE: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, IP\_ Quesitos - contributo DRF

Bom dia, [REDACTED]

Na altura , lembro-me do Dr. me ter dito que o meu despacho levanta-lhe os problemas que refere , e perguntou-me como é podia saber se era em serviço ou se era particular, eu respondi-lhe que devia perguntar a Sra. Presidente, pois não competia a um membro do CD controlar a utilização da viatura, até porque o próprio despacho que autoriza a utilização das viaturas dos membros do CD diz expressamente, e é claro nisso, que as viaturas só podem ser utilizadas em serviço.

O meu despacho tinha como objetivo tornar claro que só dava autorização de pagamento se fosse em serviço, no fundo uma repetição do despacho do Sr. SE, sendo da responsabilidade da [REDACTED] provar que utilizava a viatura apenas em serviço, pois se não fosse eu não aprovaria.

Eu não altura falei com o inspetor das Finanças e ele confirmou a minha posição , pois era obvio que as viaturas só podiam ser utilizadas em serviço, e que havia auditorias do TC que confirmavam isso, por isso achei que não devia pedir mais qualquer esclarecimento, porque fiquei completamente esclarecido, até porque a Sra. Presidente é uma pessoa responsável e sabia bem que só podia utilizar a viatura em serviço.

Repito, não considero que estivesse dentro das minhas competências inquirir diretamente se era em serviço ou particular, eu da minha limitei-me a reforçar/lembrar o que era obvio: só autorizava a despesa se fosse em serviço. É necessário que o TC seja informado de tudo isto

Cumprimentos  
[REDACTED]

---

**De:** [REDACTED]  
**Enviada:** 22 de maio de 2020 12:27  
**Para:** [REDACTED]  
**Cc:** [REDACTED]  
**Assunto:** FW: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, IP\_ Quesitos - contributo DRF  
**Importância:** Alta

Page 1 of 5

Bom dia [REDACTED]

Relativamente ao assunto solicitado no mail infra do TC e ao seu pedido, tenho a referir o seguinte:

A única vez que fui abordado pelo membro do Conselho Diretivo sobre este assunto foi pelo [REDACTED], alguns no início de dezembro de 2018. E isso aconteceu quando foi submetida a despacho do CD a informação 100/GRH/2018, de 7 de dezembro, informação para obtenção do despacho de permissão de condução de viatura oficial pela Sr.ª Presidente (cópia em anexo). Na altura [REDACTED] levantou muitas reservas face à correção / legalidade das viagens efetuadas pela Sr.ª Presidente entre a residência e a ADSE e o retorno e se estas estavam enquadradas de facto no ponto 2 dessa informação, *“para satisfação das necessidades de transporte do serviço, por estas se entendendo as que são determinadas por motivo de serviço público, não abrangendo, de acordo com a legislação aplicável, a utilização de uso pessoal das referidas viaturas”*.

Na altura expliquei-lhe os procedimentos que fazíamos do ponto vista contabilístico e as validações das faturas que recebemos e em que pedimos sempre aos envolvidos, a sua confirmação, sendo depois levados aos PAP's no momento de pagamento, os quais, por sua vez, eram autorizadas pelo Conselho Diretivo.

Pelo que o entendimento que resultava dessas autorizações era de que todas as viagens que a Sr.ª Presidente fazia na viatura da ADSE eram consideradas “em serviço”. Expliquei-lhe ainda que os nossos pedidos de confirmação eram a única forma que tínhamos para suportar a sua aceitação e que no caso das portagens alertávamos especialmente para os casos das viagens feitas aos fins de semana e/ou nos feriados (sempre que as havia), porque nos casos realizados nos dias úteis partíamos do pressuposto que as mesmas eram realizadas “em serviço”, face ao enquadramento legal.

Pelo que, desta conversa com o [REDACTED] ficou de alguma forma acertado que ele iria pedir uma informação / parecer jurídico no sentido de se esclarecer o que era considerado “em serviço” e aquilo que poderia ser considerado como “utilização de uso pessoal”, para que eventualmente em reunião do mesmo Conselho Diretivo este assunto fosse devidamente esclarecido e /ou corrigido.

Provavelmente e na sequência desta conversa o [REDACTED], passou a exarar nos casos dos PAP's de portagens um despacho de “autorizado se for em serviço”, enquanto que os outros dois membros continuavam a autorizar normalmente.

Perante este despacho, ficamos todos um pouco incomodados / desconfortados e de alguma forma pressionados, pelo que voltei a conversar com o [REDACTED] no sentido de saber se já tinha a tal referida informação / parecer jurídico que pudesse esclarecer esta situação, até porque dessa forma ele estava somente a “empurrar” para terceiros essa responsabilidade e no limite as coisas ficariam num “limbo”, embora sancionadas pelo menos por dois dos três membros do Conselho Diretivo. Percebi que tinha obtido algum esclarecimento jurídico sobre essa matéria, mas não resultou se isso tinha sido de um modo mais formal ou se tinha sido apenas verbal. Certo é que nunca me foi apresentado nenhum parecer ou indicação que esclarecesse tal situação, nem houve (que eu tivesse conhecimento) qualquer decisão do Conselho Diretivo, ou dos seus membros, sobre este assunto.

Entretanto o Despacho n.º 1093/2019, de 22 de janeiro de 2019, dos Senhores de Estado da Administração e do Emprego Público e Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, foi publicado e a questão da interpretação mais precisa do alcance do n.º 2 deste mesmo despacho (cópia em anexo) nunca foi feita mas, em todo o caso, o Conselho Diretivo foi sempre autorizando tais pagamentos (PAP's) dessas despesas com portagens e de igual modo, as respetivas faturas eram confirmadas por quem utilizava as viaturas.

É o que tenho referir sobre esta questão dos pareceres, sem deixar de acrescentar que sobre este

assunto, à equipa do Tribunal de Contas, já foram prestadas estas explicações, pelo menos duas vezes, quer de uma forma mais genérica, quer de um modo mais explícito.

Com os melhores cumprimentos,

 [Redacted]  
Diretor de Serviços do Departamento de Recursos Financeiros  
E-mail: [Redacted]  
Tel: +351 210 059 940 | Tlm: +351 918 103 133  
ADSE – Instituto Público de Gestão Participada  
Praça de Alvalade 18 | 1748-001 Lisboa | [www.adse.pt](http://www.adse.pt)

---

**De:** [Redacted]  
**Enviada:** quinta-feira, 21 de maio de 2020 15:22  
**Para:** [Redacted]  
**Cc:** [Redacted]  
**Assunto:** FW: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, IP\_ Quesitos

[Redacted]  
Sobre o pedido abaixo do Tribunal de Contas, solicito que façam chegar toda a informação que tenham em vossa posse e que permita responder às questões 1 e 2.  
Obrigada

 [Redacted]  
Presidente do Conselho Diretivo  
Telefone: 21 00 59 981  
ADSE – Instituto Público de Gestão Participada  
Praça de Alvalade, 18 | 1748-001 Lisboa | [www.adse.pt](http://www.adse.pt)

---

**From:** Conselho Diretivo da ADSE <[CD@adse.pt](mailto:CD@adse.pt)>  
**Date:** Tuesday, 19 May 2020 at 10:57  
**To:** [Redacted]  
Pires [Redacted]  
**Subject:** FW: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, IP\_ Quesitos

Exmos. Senhores Doutores

Reencaminho para os devidos efeitos.

Com os melhores cumprimentos,

 [Redacted]  
Secretária do Conselho Diretivo  
Telef. 210 059 984 | Fax: 210 059 998  
ADSE - Instituto Público de Gestão Participada  
Praça de Alvalade, 18 | 1748-001 Lisboa | [www.adse.pt](http://www.adse.pt)

---

**De:** Jose Carpinteiro [REDACTED]  
**Enviada:** 19 de maio de 2020 10:33  
**Para:** Conselho Diretivo da ADSE <[CD@adse.pt](mailto:CD@adse.pt)>  
**Cc:** [REDACTED]  
**Assunto:** Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, IP\_ Quesitos

Excelentíssima Senhora

Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP,

No âmbito do procedimento de contraditório da auditoria em assunto (Proc. N.º 01/2020 – Audit), foram formulados vários quesitos em cumprimento de determinação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro da Área, os quais já foram atempadamente respondidos, o que se agradece.

Todavia, relativamente às autorizações de despesa e pagamento de portagens que incluíram deslocações pendulares entre o local de trabalho e a residência por parte da então Vogal e atual Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP, as respostas recebidas indicam que terá sido considerada individual ou colectivamente, por membros do Conselho Diretivo, a possibilidade de solicitar um parecer aos serviços jurídicos do Instituto no sentido de se esclarecer quais as deslocações que poderiam ser consideradas “em serviço” e aquelas de deveriam ser considerado como “utilização de uso pessoal”, tendo em vista posterior discussão no Conselho Diretivo.

Assim, e em cumprimento de determinação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro da Área, solicita-se a V. Ex.ª que, até ao próximo dia **26 de maio**, informe:

1. se algum dos membros do Conselho Diretivo solicitou formal ou informalmente o referido parecer;
2. se foi produzido algum parecer jurídico sobre o assunto;
3. Em caso afirmativo, se o parecer foi discutido no âmbito do Conselho Diretivo.

Solicita-se ainda, a existirem, a remessa do referido parecer e da ata da reunião do Conselho Diretivo em que o mesmo tenha sido discutido.

Grato pela atenção dispensada.

JOSE CARPINEIRO | AUDITOR-COORDENADOR

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA V

TRIBUNAL DE CONTAS

Av. da República 65 1050-189 - Lisboa

W: [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt) [Facebook](#)



---

**Tribunal de Contas - Portugal**

Av. da República, N.º65  
1050-159 Lisboa

Esta mensagem destina-se apenas à(s) pessoa(s) mencionada(s). Se recebeu esta mensagem por engano, por favor elimine-a imediatamente, bem como eventuais cópias existentes no seu sistema, destrua eventuais impressões e notifique o remetente. Não é permitida, directa ou indirectamente, utilizar, distribuir, imprimir ou copiar a totalidade ou parte desta mensagem se não for um dos destinatários. O TRIBUNAL DE CONTAS reserva-se ao direito de monitorizar todas as comunicações de correio electrónico efectuadas através das suas redes. Quaisquer opiniões expressas na mensagem são do próprio remetente, não representando a posição da instituição, excepto quando explicitamente indicado o contrário e por remetentes autorizados.

*This message is for the named person's use only. If you received this message by mistake, please delete it and all copies from your system immediately, destroy any printed copies and notify the sender. You must not, directly or indirectly, use, disclose, distribute, print or copy any part of this message if you are not the intended recipient. TRIBUNAL DE CONTAS reserves the right to monitor all e-mail communications through its networks. Any views expressed in this message are those of the individual sender, except where the message states otherwise and the sender is authorized to state them on behalf of TRIBUNAL DE CONTAS.*

<http://www.tcontas.pt>  
[webmaster@tcontas.pt](mailto:webmaster@tcontas.pt)

---

**De:** Conselho Diretivo da ADSE <CD@adse.pt>  
**Enviado:** 28 de julho de 2020 18:42  
**Para:** Tribunal de Contas - DAV  
**Cc:** Jose Carpinteiro; Ana Carreiro  
**Assunto:** Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, I.P.

Exmo. Senhor  
Dr. José Carpinteiro  
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas

Relativamente ao Ofício n.º 20800/2020, de 2020/07/10, desse Tribunal, informa-se que o atual Conselho Diretivo, nada mais tem a acrescentar para além do contraditório, enviado em devido tempo.

Com os melhores cumprimentos,



*Conselho Diretivo*

ADSE - Instituto Público de Gestão Participada  
Praça de Alvalade, 18 | 1748-001 Lisboa | [www.adse.pt](http://www.adse.pt)

Email secured by Check Point

**Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP, entre 13 de julho de 2018 e 5 de junho de 2020**

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro José F.F. Tavares

Assunto: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, I.P. – Processo n.º 1/2020 – Audit. – 2.ª S

██████████ tendo sido notificada para exercer o direito de contraditório relativamente ao relato da “Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, IP”, Processo n.º 1/2020 – Audit. – 2.ª Secção, vem apresentar a sua pronúncia nos termos que se seguem.

Para os devidos efeitos se declara que a signatária subscreve a argumentação expendida no contraditório institucional da ADSE, I.P., concordando com todos os factos e fundamentos ali expendidos.

Adicionalmente, apresentam-se os seguintes factos e fundamentos.

## **I. SOBRE A ALEGADA UTILIZAÇÃO DE VIATURA DA ADSE PARA FINS PARTICULARES**

### **a) Sobre o uso da viatura da ADSE para as deslocações entre a residência e as instalações da ADSE**

1. Quando a signatária iniciou funções na ADSE foi-lhe afeta uma viatura, não lhe tendo sido referidas restrições de utilização, exceto no que toca ao uso para fins de lazer. Esta afetação não teve como origem nenhum pedido da signatária.
2. Era prática corrente na ADSE ser afeto um veículo aos membros do órgão executivo de gestão (anteriormente, o Diretor-Geral e Sub-Diretores Gerais).
3. Desde 2000 que a signatária exerce funções docentes no ISCTE, sendo, pois, a primeira vez que passou a exercer funções executivas num órgão de gestão da Administração Pública.
4. A signatária utilizou a viatura da ADSE apenas para comparecer em reuniões ou situações similares ao serviço da ADSE e para as deslocações entre a sua residência e as instalações da ADSE. A viatura nunca foi utilizada para fins pessoais.
5. Poucas foram as vezes que a signatária utilizou a viatura da ADSE em dias de descanso semanal. Sempre que tal aconteceu foi exclusivamente para ir trabalhar nas instalações da ADSE, em situações em que as necessidades de serviço o determinaram. Os seguranças do edifício da ADSE podem testemunhar estes factos uma vez que a signatária ia trabalhar para as instalações da ADSE nos dias de descanso, muitas vezes até horas tardias.
6. A signatária fez esta utilização da viatura com plena convicção de que este uso tinha pleno enquadramento legal pelas funções que exercia, pela disponibilidade e prontidão exigida, bem como pelos horários praticados à luz das necessidades de serviço (saindo muito tarde do serviço na generalidade dos dias, e trabalhando fins de semana de forma intensiva).
7. Ademais, e com base nos factos e fundamentos apresentados institucionalmente no contraditório da ADSE, I.P., considera a signatária não existir qualquer violação da lei no que respeita à utilização da viatura da ADSE, bem como às respetivas despesas com combustível e portagens.

8. Estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho), nos seus artigos 22.º e 26.º o seguinte:

“Artigo 22.º

Requisitos gerais

1 - A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos:

- a) Conformidade legal;
- b) Regularidade financeira;
- c) Economia, eficiência e eficácia.

2 - Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.

3 - Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.

Artigo 26.º

Conferência

A autorização de despesas deve ser acompanhada da verificação dos requisitos a que a despesa está subordinada, a efetuar pelos serviços de contabilidade do respetivo serviço ou organismo.”

9. Resulta, pois, destes dois artigos, que compete ao Departamento de Recursos Financeiros (anteriormente Direção de Serviços Administrativos e Financeiros) a verificação dos requisitos a que a despesa está subordinada e que, quando apresenta a despesa ao Conselho Diretivo, deve acompanhar a autorização de despesas da verificação desses requisitos.
10. Assim, se não se verificassem os requisitos que permitissem a autorização das despesas com as portagens e combustível da viatura da ADSE utilizada pela signatária, deveria o Departamento de Recursos Financeiros da ADSE (anteriormente Direção de Serviços Administrativos e Financeiros) ter junto informação nesse sentido com a documentação para autorização de despesas ao Conselho Diretivo, o que nunca ocorreu.

11. Ademais, o Departamento de Recursos Financeiros da ADSE (anteriormente Direção de Serviços Administrativos e Financeiros) tem, entre outras, a competência de gestão do parque automóvel (alínea m) do artigo 5.º da Portaria n.º 122/2013, de 27 de março, e alíneas f) e j) do artigo 9.º da Portaria n.º 127/2018, de 9 de maio).
12. Nunca, em momento algum, qualquer dirigente, trabalhador ou membro do Conselho Diretivo, da ADSE informou ou alertou a signatária de uma possível desconformidade desta conduta, pelo que se deduz que nenhuma das referidas pessoas considerou existir violação da lei.
13. Caso tivesse informada, a signatária teria verificado a legislação e teria sido pertinente uma tomada de posição do Conselho Diretivo sobre a matéria, o que realmente, nunca existiu.
14. Em finais de março de 2019, a signatária tomou conhecimento, por alguém de fora da ADSE, de que existia um entendimento (e não letra de lei) em como as viaturas do Estado não podiam ser usadas para as deslocações entre a residência e o local de trabalho, pelo que a signatária deixou imediatamente de utilizar a viatura para esse fim.
15. Desde esse momento, mais concretamente desde 27 de março de 2019 (inclusive), a signatária nunca mais utilizou a viatura da ADSE para as deslocações entre a sua residência e as instalações ADSE (como provam os extratos da Via Verde do seu carro pessoal).
16. Foi, pois, neste contexto que a signatária autorizou os pagamentos de portagens e combustível enunciados no Relatório de Auditoria em epígrafe.
17. O artigo 33.º do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março) estabelece o seguinte:

“Artigo 33.º

Utilização de viaturas

- 1 - O valor máximo das viaturas de serviço afectas 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 accionistas 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 afecto mensalmente às viaturas de serviço é fixado em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação.**

4 - É vedado o exercício de qualquer opção por parte dos gestores para aquisição de viaturas de serviço que lhes tenham sido afectas.

5 - O disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas.”

18. Com o devido respeito, considerando que o artigo 33.º do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março) e o Regime Jurídico do Parque de Veículos do Estado (Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto), não especificam o que são viaturas de serviço, tem a signatária fundadas reservas sobre a interpretação formulada pelo Tribunal de Contas no seu Relatório de Auditoria, de que essas deslocações, não sejam deslocações em serviço.

19. Tanto assim é que se não pudesse existir utilização individual das viaturas, o n.º 3 do referido artigo 33.º carecia de sentido, pois não se acredita que esteja no espírito do legislador estipular limites ao valor máximo de combustível e portagens de um serviço que tivesse, por exemplo, necessidade de percorrer inúmeros quilómetros por mês ao longo de todo o país.

20. A signatária nunca ultrapassou os limites estipulados no n.º 3 do referido artigo 33.º do Estatuto do Gestor Público.

21. O artigo 46.º-A do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro) define o que é uma viatura automóvel para uso pessoal da seguinte forma:

“Artigo 46.º-A

Uso pessoal de viatura automóvel

1 - Para efeitos do disposto na alínea s) do n.º 2 do artigo anterior, e sem prejuízo do disposto no número seguinte, **considera-se que a viatura é para uso pessoal sempre que tal se encontre previsto em acordo escrito entre o trabalhador e a entidade empregadora do qual conste:**

a) A afetação, em permanência, ao trabalhador, de uma viatura automóvel concreta;

b) Que os encargos com a viatura e com a sua utilização sejam integralmente suportados pela entidade empregadora;

c) Menção expressa da possibilidade de utilização para fins pessoais ou da **possibilidade de utilização durante 24 horas por dia e o trabalhador não se encontre sob o regime de isenção de horário de trabalho.**

2 - Considera-se ainda que a viatura é para uso pessoal sempre que no acordo escrito seja afeta ao trabalhador, em permanência, viatura automóvel concreta, **com expressa possibilidade de utilização nos dias de descanso semanal.**

3 - Nos casos previstos no número anterior, esta componente não constitui base de incidência nos meses em que o trabalhador preste trabalho suplementar em pelo menos dois dos dias de descanso semanal obrigatório ou em quatro dias de descanso semanal obrigatório ou complementar.

4 - O valor sujeito a incidência contributiva corresponde a 0,75% do custo de aquisição da viatura.”

22. Ora, da sua leitura não restam dúvidas que a utilização dada à viatura da ADSE pela signatária não tem enquadramento enquanto viatura para uso pessoal, pois a viatura foi utilizada pela signatária apenas para efeitos de comparecer em reuniões ou situações similares ao serviço da ADSE e nas deslocações entre a sua residência e as instalações da ADSE, e não em quaisquer dos seus momentos de lazer. A signatária tem isenção de horário e o seu cargo exige prontidão e disponibilidade total e as necessidades de serviço nunca foram compatíveis com a sua total execução durante o horário de trabalho normal.

23. O Relatório do Tribunal de Contas em epígrafe menciona a interpretação desse Tribunal do que são deslocações em serviço, citando o Acórdão n.º 2/2019 – 3ª Secção Plenário como “(...) só são consideradas como suscetíveis de serem consideradas como “em serviço” quando aqueles tiverem de se deslocar da localidade onde habitualmente exercem as respetivas funções para uma localidade diferente onde devam ir efetuar serviço, estando por isso excluídas as deslocações de e para a residência”.

24. A signatária está em crer que, caso esse entendimento do Tribunal de Contas sobre o uso de viaturas do Estado faça jurisprudência, seria útil a cabal clarificação na lei (por exemplo, promovendo o Governo a devida alteração em conformidade no Estatuto do Gestor Público), para que tal seja do conhecimento de todos os organismos da Administração Pública e obrigue a práticas idênticas em todos os serviços e organismos

das Administrações Públicas, o que, como é do conhecimento público geral, não é o caso atualmente.

**b) Sobre a necessidade de autorização da tutela para conduzir a viatura da ADSE**

25. A signatária apenas tomou conhecimento de que a condução de veículos do Estado carecia de autorização superior quando em finais de 2018, o Diretor do Departamento de Recursos Financeiros lhe apresentou um documento para assinar a solicitar essa autorização à tutela, o qual deu origem ao Despacho n.º 1093/2019, de 22 de janeiro, da Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público e do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde.
26. Nunca até esse momento, o Diretor do Departamento de Recursos Financeiros (anteriormente, Direção de Serviços Administrativos e Financeiros) apresentou para assinatura da signatária o pedido à tutela de autorização de condução de veículos do Estado ou a informou sobre essa necessidade.
27. Pelo que se a signatária conduziu a viatura da ADSE sem essa autorização da tutela foi por não ter sido informada pelos serviços e, portanto, por completo desconhecimento dessa necessidade.

**II. SOBRE A DESPESA COM EVENTO FESTIVO**

28. O ano de 2017 foi marcado por uma mudança orgânica da ADSE, que após 55 anos como Direção-Geral, se transformou num Instituto Público de Regime Especial e Gestão Participada, integrado na Administração Indireta do Estado (Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro).
29. O ano 2017 foi marcado também pelo início de um conjunto de enormes desafios que se impunham à ADSE, nomeadamente no que respeita a:
  - a. Eleições dos membros representantes dos beneficiários no Conselho Geral e de Supervisão, por sufrágio universal e direto dos beneficiários titulares da ADSE;
  - b. Alteração do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro;
  - c. Reforço do foco no beneficiário, principal financiador da ADSE;

7

- d. Atendimento mais eficiente aos beneficiários, com mais qualidade e ajustado às necessidades dos mesmos;
  - e. Sustentabilidade financeira, impondo-se o desenvolvimento e implementação de preços máximos e de introdução de novas regras de controlo da faturação do regime convencionado, bem como melhor controlo na verificação das faturas apresentadas para pedido de reembolso no regime livre;
  - f. Reforço do combate à sobrefaturação, à fraude e ao consumo desnecessário;
  - g. Desenvolvimento de uma proposta de nova tabela, negociação com os prestadores e devida entrada em funcionamento;
  - h. Maior controlo da faturação, nomeadamente com a verificação da necessidade clínica para a realização dos atos por parte da Direção Clínica da ADSE;
  - i. Maior controlo da verificação das regras das tabelas de regime convencionado e regime livre;
  - j. Transformação digital;
  - k. Criação de um sistema de autorizações prévias;
  - l. Desmaterialização da faturação do regime convencionado;
  - m. Modernização e desmaterialização de processos;
  - n. Criação de sistemas de informação mais capazes, eficientes e eficazes.
30. Estes desafios encontram-se consignados na versão do Plano Plurianual da ADSE 2018-2020 elaborada pelo Conselho Diretivo no ano 2017, bem como na versão final desse Plano elaborada pelo atual Conselho Diretivo.
31. A quase totalidade destes desafios são extremamente disruptivos face ao que tinha sido a prática corrente de gestão da ADSE e são, ao mesmo tempo, muito exigentes para os trabalhadores.
32. Estes objetivos nunca poderiam ser atingidos sem um enorme esforço, empenhamento, dedicação e “vestir da camisola” de todos os trabalhadores e dirigentes da ADSE, de uma forma transversal a todas as unidades orgânicas.
33. O Plano Plurianual da ADSE para 2018-2020 relevou a importância dos trabalhadores da ADSE, estabelecendo como objetivo estratégico “OE 8 - Melhorar a satisfação e motivação dos trabalhadores”.

34. Estabelece esse Plano Plurianual que “A ADSE reconhece a importância que os seus trabalhadores têm na prossecução dos objetivos da organização como um todo. A criatividade e as sugestões de todos os trabalhadores da ADSE são importantes para que a instituição se torne cada vez mais inovadora, mais ágil, mais moderna, com uma mudança contínua no sentido da prestação de um melhor serviço e de uma forma mais eficiente. A comunicação interna e a promoção de ações de desenvolvimento de equipas serão fundamentais para aproximar as pessoas da gestão e entre si, alinhar as pessoas com a estratégia da organização, bem como para promover o *engagement* e *commitment* com a organização”
35. Os objetivos estratégicos vertidos no Plano Plurianual da ADSE para 2018-2020 são os que o Conselho Diretivo anterior e atual considerou como melhor podendo dar cumprimento à missão e atribuições deste instituto.
36. Tendo em vista atingir os objetivos estratégicos desse plano, e consequentemente, dar cumprimento à missão e atribuições do instituto, foram tomadas inúmeras decisões de gestão que permitiram operacionalizar ações concretas, nos mais diversos domínios.
37. Foi, pois, ao ter sido informado pelos serviços que constituía prática corrente na ADSE a realização de uma festa de Natal e atendendo a todo este contexto de enormes desafios que se tinham colocado em 2017 e que iriam ter lugar em 2018 na ADSE, que o Conselho Diretivo da ADSE tomou a decisão de fazer uma festa de Natal dedicada aos seus trabalhadores.
38. Esta decisão foi tomada pelo Conselho Diretivo na plena convicção de que a ADSE apenas conseguiria a persecução da sua missão e atribuições com trabalhadores satisfeitos, motivados e alinhados com a estratégia do instituto, sendo, pois, esta uma forma de melhor satisfazer os interesses dos beneficiários (principais financiadores da ADSE e a sua razão de existir).
39. Ademais, a enorme falta de pessoal já era uma realidade à época, pelo que o cumprimento da missão e atribuições da ADSE apenas era possível com um muito maior esforço e dedicação dos trabalhadores existentes.
40. Sem esse esforço adicional dos trabalhadores existentes, não seria de todo possível dar cumprimento ao melhor interesse dos beneficiários.
41. A realização de uma festa de Natal fazia parte da prática corrente da ADSE.

42. Em anos anteriores, eram convidados para a festa de Natal da ADSE os trabalhadores e os seus filhos, sendo alugado um espaço, serviço de catering, animadores com atividades para as crianças e oferecidos presentes às crianças.
43. Atendendo que a idade média dos trabalhadores da ADSE é avançada, a grande maioria já não tem filhos em idade compatível com as atividades desse tipo de festa.
44. Assim, foi entendimento do Conselho Diretivo continuar a tradição de realização da festa de Natal da ADSE, mas dedicada e focada nos trabalhadores, que consistisse num momento de partilha, promotor de um espírito de equipa, união, e alinhamento com os objetivos estratégicos da ADSE, em que os trabalhadores se sentissem valorizados e com o sentimento de que apenas todos juntos conseguiriam atingir com sucesso os enormes desafios que se avizinhavam neste instituto, promotor da satisfação e motivação dos trabalhadores.
45. Foram igualmente convidados para a festa de Natal da ADSE de 2017, o Presidente do Conselho Geral e de Supervisão e o Fiscal Único da ADSE, enquanto representantes dos Órgãos Sociais da ADSE, os quais compareceram.
46. Em momento algum, o Presidente do Conselho Geral e de Supervisão, eleito por sufrágio direto e universal dos beneficiários titulares como representante dos mesmos na ADSE, informou o Conselho Diretivo que não concordava que os descontos dos beneficiários fossem utilizados com a festa de Natal da ADSE dedicada aos seus trabalhadores.
47. Este evento foi muito valorizado pelos trabalhadores, tendo sido notório o subsequente aumento da sua satisfação e motivação e alinhamento com os objetivos estratégicos da ADSE.
48. É do conhecimento do Conselho Diretivo que também outros organismos da Administração Pública realizam festas de Natal para os seus trabalhadores e/ou filhos dos trabalhadores, nomeadamente, o INFARMED e o ISCTE.
49. A decisão do Conselho Diretivo em realizar esta festa de Natal foi tomada na plena convicção de que tal tinha enquadramento legal, nunca tendo sido informado ou alertado do contrário por qualquer trabalhador, dirigente da ADSE ou qualquer outra entidade.
50. Ademais, e com base nos factos e fundamentos apresentados institucionalmente no contraditório da ADSE, I.P., considera a signatária não existir qualquer violação da lei no que respeita à despesa com a festa de Natal da ADSE.

51. Os procedimentos aquisitivos dos serviços para a realização da festa de Natal foram realizados pela unidade orgânica com essa competência (então a Divisão Administrativa e Logística, integrada na Direção de Serviços Administrativos e Financeiros), nunca tendo os respetivos dirigentes informado ou alertado o Conselho Diretivo que não havia enquadramento legal para a realização das despesas com esta festa de Natal.
52. Conforme já referido atrás, resulta, pois, dos artigos 22.º e 26.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, que compete ao Departamento de Recursos Financeiros (anteriormente Direção de Serviços Administrativos e Financeiros) a verificação dos requisitos a que a despesa está subordinada e que, quando apresenta a despesa ao Conselho Diretivo, deve acompanhar a autorização de despesas da verificação desses requisitos.
53. Assim, caso não se verificassem os requisitos que permitissem a autorização das despesas com a festa de Natal da ADSE, deveria o Departamento de Recursos Financeiros da ADSE (anteriormente Direção de Serviços Administrativos e Financeiros) ter junto informação nesse sentido com a documentação para autorização de despesas ao Conselho Diretivo, o que nunca ocorreu.
54. Não tendo tal acontecido, não tinha o Conselho Diretivo forma de ter qualquer suspeita que a despesa em causa pudesse não ter enquadramento legal.
55. Tanto assim é, que em 2018 o novo Conselho Diretivo decidiu, por unanimidade, realizar novamente uma festa de Natal para os seus trabalhadores, a qual veio a não ocorrer por outras razões.
56. O Relatório do Tribunal de Contas em epígrafe menciona o Acórdão n.º 32/2015 – 3ª Sessão, citando-o da seguinte forma: “A oferta de refeições aos colaboradores de um instituto público, mesmo que por ocasião de épocas festivas, não cabe nem nas atribuições do Instituto nem na competência dos seus órgãos”; “Mesmo que se entendesse que tais ofertas [de refeições] podiam caber, ainda que de forma indireta, na boa gestão de recursos humanos, (...) sempre o meio utilizado seria inadequado à prossecução dos seus fins específicos”, salientando-se que um eventual objectivo como o espírito de coesão “(...) podia ser facilmente atingido através realização de um almoço de Natal pago por todos os intervenientes, por um preço acessível a todos quantos nele quisessem participar”.
57. Com o devido respeito, a signatária não pode concordar com a opinião que o Tribunal de Contas expressa nesse Acórdão quando diz que o objetivo de espírito de coesão

“podia ser facilmente atingido através realização de um almoço de Natal pago por todos os intervenientes, por um preço acessível a todos quantos nele quisessem participar”, porquanto todos os trabalhadores que não tivessem forma de despende qualquer que fosse a verba (ainda que reduzida) com a sua participação nesse evento não poderiam participar (por mais que quisessem). Não se pode ignorar que muitos trabalhadores da ADSE auferem rendimentos baixos, com encargos familiares, com vencimentos penhorados, etc.. Mais uma vez, e com o devido respeito, não se acredita que fosse atingível o objetivo de coesão entre TODOS os trabalhadores, se alguns não pudessem de todo participar no evento por não terem meios financeiros que o permitisse (por mais reduzida que fosse a quantia).

58. A signatária está em crer que, caso este entendimento do Tribunal de Contas sobre as despesas com a festa de Natal dos trabalhadores faça jurisprudência, seria útil a cabal clarificação na lei, para que tal seja do conhecimento de todos os organismos da Administração Pública e leve a uma prática uniforme de todos os serviços e organismos.

### III. CONCLUSÃO

Em conclusão, atentos todos os factos e fundamentos constantes no contraditório institucional da ADSE, os quais a signatária subscreve, concordando com todos os factos e fundamentos ali expendidos, bem como aos demais factos e fundamentos apresentados acima, considera-se que não deve subsistir a responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória que é imputada à signatária enquanto Vogal e Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, I.P., em todos os aspetos mencionados no Anexo II do Relatório do Tribunal de Contas em epígrafe.

31 de março de 2020.

Com os meus melhores cumprimentos

████████████████████

**Exercício do direito de contraditório no âmbito da**  
**"Auditoria de conformidade de processo de despesas da ADSE, IP"**  
**Processo n.º 01/2020**

**A. UTILIZAÇÃO DE VIATURA DE SERVIÇO E AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS E DE PAGAMENTOS RELATIVOS À UTILIZAÇÃO DE VIATURA DE SERVIÇO PARA FINS PARTICULARES**

*Conclui a auditoria do Tribunal de Contas "... que os pagamentos efetuados pela ADSE, IP, em função da utilização irregular das viaturas, são indevidos, por não constituírem uma despesa decorrente da prossecução das atribuições da entidade, por violação das normas previstas na al. a), do n.º 6, do artigo 42.º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto<sup>39</sup>, em conjugação com o artigo 12.º, do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro, com o art.º 33.º do estatuto do gestor público, com o n.º 2, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, e com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, e podem consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos n.ºs 1 e 441, do art.º 59.º, e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º, respetivamente, ambos da LOPTC, cfr. Anexo II, mapa 7.1."*

**I. Apreciação das normas identificadas como violadas**

**a) N.ºs 1 e 2 do artigo 22º do Decreto-Lei n.º 155/1992, de 28 de julho**

De acordo com as normas citadas, nomeadamente o n.º 1 do artigo 22º do Decreto-Lei acima citado, a autorização da despesa fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos: (a) Conformidade legal; (b) Regularidade financeira; (c) Economia, eficiência e eficácia.

O n.º 2 estabelece que por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.

Contudo, é ignorado o n.º 3 do artigo 22º que é crucial para o entendimento do espírito do legislador e que estabelece que na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.

Como se verá no decurso do presente documento, todos os normativos contidos no citado artigo foram cumpridos. A despesa decorrente da utilização da viatura pela Sra. Vogal da ADSE e posteriormente Presidente não contrariou nenhuma norma legal existente pelo que não pode ser aduzida a desconformidade legal. Por outro lado, a despesa foi adequadamente prevista no orçamento da ADSE devidamente aprovado pelos órgãos competentes.

A despesa foi efetuada, como se demonstrará, segundo os critérios estabelecidos no n.º 3 do mesmo artigo de forma a obter o máximo rendimento com o mínimo dispêndio concorrendo para o aumento da produtividade.

**b) N.º 6 do artigo 42º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2004**

O n.º 6 do artigo 42º da Lei acima citada estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:

- a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis;
- b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na Lei;
- c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

De facto e tal como na situação anterior não se verifica na efetivação desta despesa a violação de qualquer norma contida na Lei e a despesa tinha inscrição orçamental, num orçamento devidamente aprovado pela Assembleia da República.

Tal como na situação anterior, e como se demonstrará, a despesa satisfaz os princípios da economia, eficiência e eficácia.

**c) Artigo 3º do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro**

A norma que se indica como tendo sido violada, claramente não o poderia ter sido. De facto, o artigo 3º, que a seguir se cita, estabelece a missão e as atribuições da ADSE, ou seja os objetivos últimos que a atividade da instituição prossegue.

Para prosseguir as atribuições que ali se encontram plasmadas são tomadas durante o ano dezenas de decisões sobre como organizar os serviços, afetar os recursos humanos, investir em software ou fazer protocolos com outras instituições para a verificação de dados.

O Conselho Diretivo da ADSE desenvolve todas as ações instrumentais à prossecução das suas atribuições, incluindo as referentes à utilização de recursos financeiros e humanos que potenciem a economia, eficiência e eficácia.

No caso vertente a atribuição de uma viatura à Sra. Vogal do Conselho Diretivo da ADSE para as deslocações pendulares ou de representação da entidade não têm cariz de concessão de um benefício pessoal, mas sim assegurar a sua disponibilidade permanente e prontidão perante as necessidades do serviço.

### **"Artigo 3.º**

#### **Missão e atribuições**

- 1 - A ADSE, I. P., tem por missão assegurar a proteção aos seus beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação.
- 2 - A ADSE, I. P., prossegue as seguintes atribuições:
- a) Organizar, implementar, gerir e controlar o sistema de benefícios de saúde dos seus beneficiários;
  - b) Celebrar os acordos, convenções, contratos e protocolos que interessem ao desempenho da sua missão e acompanhar o cumprimento dos mesmos;
  - c) Administrar as receitas no respeito pelo princípio da boa administração;
  - d) Desenvolver e implementar mecanismos de controlo inerentes à atribuição de benefícios;
  - e) Aplicar aos beneficiários as sanções previstas na lei quando se detetem infrações às normas e regulamentos da ADSE, I. P.;
  - f) Proceder à gestão dos benefícios a aplicar no domínio da proteção social dos seus beneficiários;
  - g) Desenvolver e implementar mecanismos de combate à fraude."

## **II. Legislação que enquadra as decisões tomadas pelo Conselho Diretivo**

### **a) Lei n.º 2/2004, Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado**

A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, estabelece no seu artigo 3º que "é missão do pessoal dirigente garantir a prossecução das atribuições cometidas ao respetivo serviço, assegurando o seu bom desempenho através da otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais e promovendo a satisfação dos destinatários da sua atividade, de acordo com a lei, as orientações contidas no Programa do Governo e as determinações recebidas do respetivo membro do Governo."

Como se demonstrou não foi objetivamente violada nenhuma lei com a atribuição da viatura à dirigente. Por outro lado, essa atribuição baseou-se no princípio da otimização face aos resultados que se pretendem alcançar.

O artigo 13º da mesma lei estabelece que "o pessoal dirigente está isento de horário de trabalho, não lhe sendo, por isso, devida qualquer remuneração por trabalho prestado fora do período normal de trabalho."

O artigo 34.º estabelece os deveres específicos dos dirigentes, prevendo a alínea c) "o dever geral de assiduidade e cumprimento do período normal de trabalho, assim como o dever de a qualquer momento comparecer ao serviço quando chamado".

Em conjunto, esta Lei estabelece a obrigatoriedade de prontidão dos dirigentes em qualquer horário, não lhe sendo devido qualquer remuneração adicional por esse trabalho.

No caso em apreço, entendeu o Conselho Diretivo que a forma mais económica e eficaz de garantir essa prontidão era a atribuição de uma viatura para as deslocações da Sra. Vogal do Conselho Diretivo.

Questionando-se a legalidade desta decisão, há que dizer que nada a proíbe na Lei.

Questionando-se a economia, as deslocações excecionais teriam de ser garantidas, fora do período normal de trabalho, através do pagamento de um táxi, facto este que seria significativamente mais oneroso para a ADSE.

Questionando-se a eficiência que mede a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregues, também não se vislumbra que não tenha sido a melhor forma de otimizar a aplicação dos recursos, ainda mais tendo em conta que a viatura já se encontrava disponível ao serviço da ADSE.

#### **b) Decreto-Lei n.º 71/2007, Estatuto do Gestor Público**

O Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro, prevê no seu artigo 3º que “aos membros do conselho diretivo é aplicável o regime fixado no Estatuto do Gestor Público e, subsidiariamente, o previsto na lei-quadro dos institutos públicos.

O Estatuto do Gestor Público, contido no Decreto-Lei, n.º 71/2007, de 27 de março, estabelece no artigo 3º a autonomia de gestão nos seguintes termos: “observado o disposto nas orientações fixadas ao abrigo da lei, designadamente as previstas no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, e no contrato de gestão, o conselho de administração goza de autonomia de gestão.”

Esta autonomia de gestão prevista na lei, é exatamente a capacidade de o Conselho Diretivo, dentro da legalidade, decidir quais são os melhores instrumentos para prosseguir as suas atribuições.

A atribuição de uma viatura à Sra. Vogal do Conselho Diretivo da ADSE insere-se exatamente dentro deste princípio por ter sido julgado como um instrumento que promove a economia e a eficiência.

É também neste Decreto-Lei, nomeadamente no artigo 33º, que estão contidos os princípios para a utilização de viaturas pelos gestores públicos, que se citam a seguir:

*“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.*

*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.”*

Como decorre da leitura, nenhuma norma foi violada incluindo a que estabelece limites máximos para as despesas com combustível e portagens no n.º 3 daquele artigo.

De facto, e como aliás resulta claro dos valores constantes do relatório do Tribunal de Contas, a despesa mensal com combustível e portagens ficou sempre muito aquém do limite máximo permitido no referido artigo 33.º.

Adicionalmente, o signatário enquanto Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP, é responsabilizado no âmbito da Auditoria n.º 01/2020 do Tribunal de Contas, por ter autorizado o pagamento das despesas relativas à utilização pela Sra. Vogal do Conselho Diretivo de viatura de serviço “para fins particulares”, nas seguintes datas: maio, junho, agosto, outubro, novembro e dezembro de 2017, e em março, maio e julho de 2018.

Ora a área financeira da ADSE era nessa altura coordenada diretamente pelo então Presidente do Conselho Diretivo, pelo que os respetivos serviços lhe apresentavam os mapas de pedidos de autorização de pagamento, contendo inúmeras despesas decorrentes da normal atividade da ADSE, para que fosse autorizado o respetivo pagamento das mesmas pelo Presidente do Conselho Diretivo.

Deste modo, não tinha o Presidente do Conselho Diretivo condições, no momento em que lhe era proposto pelos respetivos serviços, para autorizar o pagamento das despesas decorrentes da normal atividade da ADSE, de validar a eventual irregularidade de alguma dessas despesas que integravam os referidos mapas de pedidos de autorização de pagamento.

De facto, estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho), nos seus artigos 22.º e 26.º, o seguinte:

#### **“Artigo 22.º**

##### **Requisitos gerais**

*1 - A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos:*

- a) Conformidade legal;*
- b) Regularidade financeira;*
- c) Economia, eficiência e eficácia.*

*2 - Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.*

*3 - Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.*

#### **Artigo 26.º**

##### **Conferência**

*A autorização de despesas deve ser acompanhada da verificação dos requisitos a que a despesa está subordinada, a efetuar pelos serviços de contabilidade do respetivo serviço ou organismo.”*

- 5-

Resulta, pois, destes dois artigos, que competia à então “Direção de Serviços Administrativos e Financeiros da ADSE” a verificação dos requisitos a que a despesa está subordinada e que, quando apresentava a despesa ao então Presidente do Conselho Diretivo, deveria acompanhar a autorização de despesas da verificação desses requisitos.

Assim, caso não se verificassem os requisitos que permitissem a autorização das despesas com as portagens e combustível da viatura da ADSE utilizada pela Sra. Vogal do Conselho Diretivo, deveria a então “Direção de Serviços Administrativos e Financeiros da ADSE” ter junto informação nesse sentido com a documentação para autorização de despesas ao Conselho Diretivo, o que nunca ocorreu.

**B. DESPESA COM EVENTO FESTIVO PARA FUNCIONÁRIOS DA ADSE, IP**  
**Autorização de despesas e de pagamentos relativos à aquisição de serviços de catering, de entretenimento e produção audiovisual, para evento festivo, que não se enquadram nas atribuições da ADSE, IP.**

*Conclui a auditoria do Tribunal de Contas que “... o pagamento efetuado pela ADSE, IP, de despesas relativas à organização de um jantar de Natal para os seus funcionários, no montante de € 8.349,4548, envolvendo a contratação de serviços de catering, de entretenimento e de produção audiovisual, por não decorrer da prossecução das atribuições da entidade, previstas no art.º 3º, do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro, viola as normas constantes dos n.ºs 1 e 2, do art.º 22, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, em conjugação com o n.º 6º, do art.º 42º, da Lei 91/2001, de 20 de agosto, e pode consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do art.º 59.º e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º, respetivamente, ambos da LOPTC, cfr. Anexo II, mapa 7.2.”.*

A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, no seu artigo 5º, estabelece os princípios de gestão, prevendo o artigo 5º que “na sua atuação, o pessoal dirigente deve liderar, motivar e empenhar os seus trabalhadores em funções públicas para o esforço conjunto de melhorar e assegurar o bom desempenho e imagem do serviço.”

A autorização da despesa para a realização do evento festivo (jantar de Natal de 2017) enquadra-se neste princípio, por ter sido avaliado pelo Conselho Diretivo como um instrumento de motivação para os trabalhadores, num enquadramento difícil de escassez de recursos humanos na ADSE, que exige cada vez maior e melhor desempenho dos seus trabalhadores.

Pode-se questionar se a escolha por parte do Conselho Diretivo foi a melhor, ou se existiriam porventura outros meios de estimular a unidade e motivação dos trabalhadores.

Contudo, trata-se, mais uma vez de uma opção gestonária que não viola qualquer norma legal estabelecida e que constituiu uma decisão de gestão, entre muitas outras que o Conselho Diretivo decidiu adotar, para prosseguir de forma eficiente as atribuições que à ADSE estão cometidas.

Pelo que se me é permitido gostaria de contestar a afirmação de que "... a aquisição dos serviços para a realização de um evento festivo na época do Natal de 2017, para os funcionários da ADSE, IP, não se enquadra nas atribuições da ADSE, IP".

De facto e repetindo, segundo o estabelecido no art.º 3 do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro, são atribuições da ADSE, IP, as seguintes:

1. Organizar, implementar, gerir e controlar o sistema de benefícios de saúde dos seus beneficiários;
2. Celebrar os acordos, convenções, contratos e protocolos que interessem ao desempenho da sua missão e acompanhar o cumprimento dos mesmos;
3. Administrar as receitas no respeito pelo princípio da boa administração;
4. Desenvolver e implementar mecanismos de controlo inerentes à atribuição de benefícios;
5. Aplicar aos beneficiários as sanções previstas na lei quando se detetem infrações às normas e regulamentos da ADSE, IP;
6. Proceder à gestão dos benefícios a aplicar no domínio da proteção social dos seus beneficiários;
7. Desenvolver e implementar mecanismos de combate à fraude.

Deste modo, para organizar, implementar, gerir e controlar o sistema de benefícios da ADSE, é necessário a ADSE dispor de recursos humanos competentes, com a necessária formação e integrados numa organização na qual todos esses recursos realizem as funções que lhe estão destinadas e que venham ao encontro dos objetivos e ambições dos beneficiários da ADSE, que são de facto os financiadores do sistema ADSE.

Assim no ano de 2017, o primeiro ano da ADSE como Instituto público de gestão participada, procurou a sua gestão definir claramente alguns objetivos que fossem ao encontro do objetivo de prestar um melhor serviço aos seus beneficiários.

Podemos dar como exemplo:

- A redução do prazo médio de pagamento aos prestadores de cuidados de saúde do regime convencionado que de 161 dias em 2016, diminuiu para 154 dias em 2017 (*conforme o referido no relatório de auditoria de seguimento do Tribunal de Contas à ADSE – Processo 13/2018 – ponto 35 das conclusões – vide página 15*);
- A redução, no regime livre do prazo médio de pagamento (reembolso) aos beneficiários, que passou de 49 dias em 2016 para 40 dias em 2017 (*conforme o referido no relatório de auditoria de seguimento do Tribunal de Contas à ADSE – Processo 13/2018 – ponto 35 das conclusões – vide página 15*);
- Atendimento mais eficiente aos beneficiários, com mais qualidade e ajustado às necessidades dos mesmos, pela:

- 7-

- Criação de um novo e mais moderno e atrativo espaço, dotado com melhores condições para o atendimento presencial aos beneficiários nos edifícios sítos na Praça de Alvalade;
- Abertura de um espaço de atendimento presencial aos beneficiários da ADSE na cidade do Porto;
- Reforço da capacidade do atendimento telefónico e on-line;
- Realização do processo eleitoral dos membros representantes dos beneficiários no Conselho Geral e de Supervisão, por sufrágio universal e direto dos beneficiários titulares da ADSE;
- Reforço do foco no beneficiário, principal financiador da ADSE;
- Sustentabilidade financeira, impondo-se o desenvolvimento e implementação de preços máximos e de introdução de novas regras de controlo da faturação do regime convencionado ;
- Controlo mais intenso na verificação das faturas apresentadas para pedido de reembolso no regime livre;
- Reforço do combate à sobrefaturação e à fraude;
- Maior controlo da faturação, nomeadamente com a verificação da necessidade clínica para a realização dos atos por parte da Direção Clínica da ADSE;
- Reforço da transformação digital da ADSE ;
- Criação de um sistema de autorizações prévias;
- Desmaterialização da faturação do regime convencionado;
- Procurou ainda a gestão da ADSE melhorar a gestão técnica do sistema ADSE, procurando a sua sustentabilidade e a defesa dos interesses dos seus beneficiários, enquanto financiadores e utilizadores dos regimes, livre e convencionado, de acesso a cuidados de saúde em detrimento da lógica do funcionamento tradicional dos serviços da administração pública.

Ora estes alguns destes objetivos e melhorias foram conseguidas e atingidas, sendo apenas os mesmos possíveis com um muito maior empenho e motivação da generalidade dos trabalhadores da ADSE, sendo que os mesmos objetivos nunca poderiam ser atingidos sem um enorme esforço, empenhamento, dedicação e “vestir da camisola” de todos os trabalhadores e dirigentes da ADSE, de uma forma transversal a todas as unidades orgânicas.

Esse novo “espírito” foi implementado numa nova organização, a ADSE, IP, sendo que os objetivos para o ano seguinte (2018) eram ainda o de atingir novos e melhores objetivos e metas mais ambiciosas e que fossem ao encontro dos desejos e ambições dos beneficiários.

De salientar que a quase totalidade destes desafios são extremamente disruptivos face ao que tinha sido a prática corrente de gestão da ADSE e são, ao mesmo tempo, muito exigentes para os trabalhadores.

De facto, o Plano Plurianual da ADSE para 2018-2020 (preparado em 2017) relevou a importância dos trabalhadores da ADSE, estabelecendo como objetivo estratégico “OE 8 - Melhorar a satisfação e motivação dos trabalhadores”.

Estabelece esse Plano Plurianual que "A ADSE reconhece a importância que os seus trabalhadores têm na prossecução dos objetivos da organização como um todo.

Foi com este enquadramento, que o Conselho Diretivo da ADSE, decidiu realizar o referido evento, o qual no âmbito da gestão moderna (quer pública quer privada) só pode ser considerado um natural ato de boa gestão dos recursos, atendendo a que se pretendeu (como qualquer organização económica moderna), contribuir para promover o empenho, a satisfação e a motivação dos seus trabalhadores, bem como o seu alinhamento com a estratégia da ADSE, fomentando uma maior produtividade e a sua colaboração na prossecução da missão e atribuições do novo Instituto público de gestão participada.

Trata-se efetivamente de uma atividade claramente adequada à prossecução dos fins específicos da ADSE, IP, já que a mesma veio permitir reforçar o espírito de coesão dos trabalhadores do novo Instituto, entidade essa que é aliás financiado na sua quase totalidade por fundos privados (os descontos dos beneficiários) e não com fundos com origem no Orçamento do Estado.

De salientar ainda que foram igualmente convidados para a festa de Natal da ADSE de 2017, o Presidente do Conselho Geral e de Supervisão e o Fiscal Único da ADSE, enquanto representantes dos Órgãos Sociais da ADSE, os quais compareceram.

Em momento algum, o Presidente do Conselho Geral e de Supervisão, eleito por sufrágio direto e universal dos beneficiários titulares como representante dos mesmos na ADSE, informou o Conselho Diretivo que não concordava que os descontos dos beneficiários fossem utilizados com a realização de tal evento festivo (festa de Natal de 2017) da ADSE dedicada aos seus trabalhadores.

Para finalizar este evento foi muito valorizado pelos trabalhadores, tendo sido notório o subsequente aumento da sua satisfação e motivação bem como o alinhamento com os objetivos estratégicos da ADSE, sendo de referir ainda, que os trabalhadores da ADSE referem com bastante satisfação a sua participação no mesmo evento.

### **C. CONCLUSÕES**

As opções tomadas pelo Conselho Diretivo não violaram a legalidade da despesa e foram tomadas dentro dos princípios de boa gestão de recursos humanos, de promoção da economia e da eficiência.

Em conclusão, atentos todos os factos e fundamentos acima apresentados, não deve subsistir a responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, imputada no presente relato de auditoria do Tribunal de Contas – Processo 01/2020, enquanto Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP.

Lisboa, 30 março de 2020

## Vogal do Conselho Diretivo da ADSE, IP

TRIBUNAL DE CONTAS

**E** 4986/2020  
2020/4/1



Exmo. Senhor

Dr. José António Carpinteiro

Auditor Coordenador do Tribunal de Contas

Assunto: DA V – UAT.1 Proc. Nº1 /2202 – Audit

██████████ a exercer funções como Vogal do Conselho Diretivo da ADSE, I.P., notificado do relatório supra identificado, vem exercer o seu direito de resposta relativamente aos factos que lhe são pessoalmente imputados nos seguintes termos;

Em relação às autorizações das despesas de que sou imputado, não resultou destas qualquer benefício pessoal para mim.

Quando, por Resolução do Conselho de Ministros nº 77/2018, assumi em junho de 2018 as funções no Conselho Diretivo da ADSE, em representação dos beneficiários, foi-me perguntado se deseja ter autorização para conduzir uma viatura da ADSE.

Embora estivesse afastado da Administração Pública desde 1976, no entanto considerava que a viatura da ADSE devia ser utilizada apenas em serviço, e para que não houvesse qualquer confusão entre serviço da ADSE e serviço pessoal recusei, utilizando na deslocação para e da ADSE o Metro, adquirindo todos os meses um passe.

Nas deslocações em serviço utilizo a viatura da ADSE conduzida pelo motorista da ADSE, ficando assim claro o que é de serviço e o que é pessoal.

Neste contexto, era minha convicção que todos os membros do Conselho Diretivo e, nomeadamente, a Presidente, faziam o mesmo, até porque mais tarde quando houve necessidade de renovar a autorização, e que me foi novamente proposta a obtenção da autorização, que recusei, constava expressamente no despacho de autorização que a viatura só podia ser utilizada em serviço.

Sempre considerei que os restantes membros do Conselho Diretivo acatassem o despacho e fizessem o mesmo que eu, até porque havia deslocações que eram feitas por razões de serviço por todos os membros do conselho diretivo.



Foi com essa convicção, e nesse pressuposto, que autorizei os PAPs, sem pôr ressalvas

É minha convicção também que não cabe nas funções de cada membro do Conselho Diretivo controlar se os restantes membros utilizam a viatura da ADSE apenas em serviço.

Tendo constado, posteriormente, pelos documentos que acompanhavam as PAP e que eu tinha de assinar, que eram demasiadamente frequentes as idas e vindas [REDACTED] e porque sobre tais deslocações me suscitavam dúvidas, comecei a despachar da seguinte forma: "Autorizo se for em serviço", ou seja, autorizava sob condição resolutive de se verificar tal circunstância.

Tal despacho consta dos PAP's 2000001167, de 5/12/2018; 20000001245 de 26/12/2018; 2000000316 de 29/4/2019, 2000000381 de 27/5/2019 que anexo.

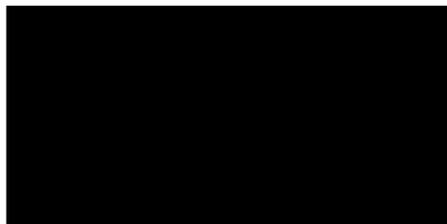
Questionado pelo Departamento dos Recursos Financeiros como podiam garantir que a viatura da ADSE estava a ser utilizada apenas em serviço, afirmei que essa informação devia ser dada pelo membro do Conselho Diretivo que utilizava a referida viatura. Era também, minha intenção com o referido despacho chamar a atenção para a obrigação da viatura da ADSE só poder ser utilizada por motivos de serviço.

É minha convicção que desenvolvi esforços, que de mim eram expectáveis, para, sem criar mais conflitos pessoais no seio do Conselho Diretivo, fazer cessar eventualmente uma prática que, numa reunião com os auditores do Tribunal de Contas na ADSE, em que estive também presente, a [REDACTED], para surpresa minha, deu a sua explicação para utilizar a viatura de serviço afirmando que era uma prática corrente na ADSE quando entrou.

É assim minha convicção, provada pelo teor dos meus despachos constantes de vários dos PAP's, cujas cópias envio, e pelos esclarecimentos dados ao Tribunal de Contas, que contribui para alertar o Tribunal de Contas para pôr combro a uma prática ilegal que eventualmente se verificasse.

Faço ao exposto, e respondendo em nome pessoal que considere também necessário fazer para além dada pelo Conselho Diretivo, solicito que não seja promovida a aplicação de qualquer tipo de sanção,

Lisboa, 31 de Março de 2020



**Vogal do Conselho Diretivo da ADSE, IP**

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro José F.F. Tavares

**Assunto: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, I.P. – Processo de auditoria n.º 1/2020 – Audit – Contraditório**

Na sequência da notificação de V. Exa. do relato de auditoria para efeitos de contraditório, no âmbito do Processo n.º 1/2020 – Audit. – 2.ª Secção, vem a signatária apresentar o seu contraditório.

Enquanto signatária do contraditório apresentado pela ADSE, concordo com os argumentos que são expendidos, colocando-os à consideração do Meritíssimo Tribunal.

No que toca à assinatura das autorizações da despesa relativa às portagens do carro utilizado pela presidente da ADSE, não se aceitando a ilegalidade da despesa, vale referir que à luz do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, a existir qualquer ilegalidade na despesa ela deveria ter sido devidamente sinalizada, uma vez que a sua autorização é precedida pela verificação dos requisitos a que a despesa é subordinada a efetuar pelos serviços de contabilidade do organismo. Efetivamente, nunca existiu qualquer sinalização por parte daqueles serviços, pelo que eles próprios consideraram não existir qualquer violação das normas legais aplicáveis.

Com os melhores cumprimentos.

31 de março de 2020.

A Vogal do Conselho Diretivo,





## Diretor do Departamento de Recursos Financeiros

De: [REDACTED]

Enviada: 27 de abril de 2020 15:57

Para: Jose Carpinteiro [REDACTED]

Cc: [REDACTED]

Assunto: FW: Auditoria de Conformidade a Processos de Despesa da ADSE, IP - Quesitos

Importância: Alta

Exmos. Senhores,

Sobre os assuntos que me são formulados tenho a referir o seguinte:

- 1.a. Relativamente à questão das portagens que incluíram as referidas deslocações por parte da então Vogal e atual Presidente do Conselho Diretivo da ADSE, IP, no início, nem o anterior Presidente da ADSE, nem a Vogal, nem a atual Presidente conversou e/ou suscitou qualquer questão sobre este tema.

Como tive a oportunidade de vos explicar aquando da vossa estada (e ficaram com cópias desses documentos), o DRF no caso das portagens começa por fazer, no início do ano e em termos de abertura de processo de despesa para as portagens, um cabimento de um valor previsional para o ano, com base na despesa que foi executada no anterior. Como as viaturas têm identificadores de Via Verde e os mesmos estão associados a um cartão de crédito do IGCP (antes estavam associados a um cartão Multibanco), por cada passagem num posto de portagem o valor é logo debitado na nossa conta e automaticamente pago. Porém, só conseguimos regularizar estes pagamentos à posteriori quando a Via Verde nos remete as faturas com os consumos mensais e aí é que estamos em condições para obter autorização para estes pagamentos através do Pedido de Autorização de Pagamentos (PAP). Todavia, tal como fazemos com todas as faturas, antes de as pagarmos, pedimos sempre uma confirmação de que os serviços foram prestados e/ou os bens adquiridos a quem na ADSE tenha a responsabilidade pela respetiva aquisição. Ou seja, neste caso das portagens nunca levámos ao respetivo "Pedido de Autorização de Pagamentos" sem ter a necessária confirmação das faturas, por parte de quem utilizou as viaturas.

Só mais tarde, no princípio de dezembro de 2018, quando estávamos a tratar da informação para obtenção do despacho de autorização da Sr.ª Presidente (cópia em anexo) "*para satisfação das necessidades de transporte do serviço, por estas se entendendo as que são determinadas por motivo de serviço público, não abrangendo, de acordo com a legislação aplicável, a utilização de uso pessoal das referidas viaturas*", é que tive uma conversa sobre este assunto com o Sr. Vogal do Conselho Diretivo [REDACTED] - que levantou reservas face à correção / legalidade dessas viagens.

Na altura expliquei-lhe os procedimentos que fazíamos (conforme 2.º parágrafo) e que, perante os sucessivos despachos de autorização – os quais tínhamos que acatar - e sendo o Conselho Diretivo conhecedor da legislação sobre esta matéria (até porque já tinha havido outros despachos similares para o mesmo fim e para os seus antecessores), o entendimento que resultava dessas autorizações era de que todas as viagens que a Sr.ª Presidente fazia na viatura da ADSE eram consideradas “em serviço”. Expliquei-lhe ainda que os nossos pedidos de confirmação eram a única forma que tínhamos para nos escudar e que alertávamos especialmente para os casos das viagens feitas aos fins de semana e/ou nos feriados (sempre que as havia), porque nos casos realizados nos dias úteis partíamos do pressuposto que as mesmas eram realizadas “em serviço”, face ao enquadramento legal.

Pelo que, desta conversa com o [REDACTED] ficou acertado que ele, na qualidade de Vogal do Conselho Diretivo, iria pedir um parecer aos serviços jurídicos no sentido de se esclarecer o que era considerado “em serviço” e aquilo que poderia ser considerado como “utilização de uso pessoal”, para que em reunião do mesmo Conselho Diretivo este assunto fosse devidamente acautelado e pudesse eventualmente ser corrigido.

- 1.b. Provavelmente e na sequência desta conversa o [REDACTED] passou a exarar nos casos dos PAP's de portagens um despacho de “autorizado se for em serviço”, enquanto que os outros dois membros continuavam a autorizar normalmente. Perante este despacho, voltei a indagar o [REDACTED] se já tinha o tal referido parecer jurídico que pudesse esclarecer esta situação, até porque dessa forma ele estava somente a empurrar para terceiros essa responsabilidade e no limite as coisas ficariam num “limbo”, embora sancionadas pelo menos por dois dos três membros do Conselho Diretivo.

Certo é que nunca me foi apresentado nenhum parecer que esclarecesse tal situação, nem houve (que eu tivesse conhecimento) qualquer decisão do Conselho Diretivo, ou dos seus membros, sobre este assunto.

Entretanto o Despacho n.º 1093/2019, de 22 de janeiro de 2019, dos Senhores de Estado da Administração e do Emprego Público e Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, foi publicado e a questão da interpretação mais precisa do alcance do n.º 2 deste mesmo despacho (cópia em anexo) nunca foi feita mas, em todo o caso, o Conselho Diretivo foi sempre autorizando tais pagamentos (PAP's) dessas despesas com portagens e de igual modo, as respetivas faturas eram confirmadas por quem utilizava as viaturas.

Esta situação só cessou quando por volta de abril de 2019 e após esta questão ter sido por vós levantada, a Senhora Presidente tomou a decisão de deixar de utilizar / conduzir a(s) viatura(s) da ADSE, passando a utilizar somente a sua viatura própria.

- 2.a. Relativamente aos três processos de despesa com a festa de Natal de 2017, tive a oportunidade de manifestar verbalmente ao Sr. Presidente do Conselho Diretivo da altura, as minhas reservas face a tais despesas e que no mínimo eram inapropriadas, sobretudo num período ainda de contenção de despesas em que estávamos. Que de facto, no passado os serviços tinham por costume fazer este tipo de festas de Natal mas que deixou de ser prática, sobretudo depois dos anos da austeridade.

- 2.b. Porém, não tenho nada escrito.

Em todo o caso, como forma de deixar expresso as minhas reservas face a estas aquisições e ao contrário do que é prática em todos os processos aquisitivos que sejam demandados ao serviço de compras – GPCL – em que coloco sempre um parecer de concordância, antes de as remeter ao Conselho Diretivo, nestes três casos não o fiz (cópias em anexo).

Como corolário desta discordância não participei do referido evento, ao contrário da maioria dos dirigentes e colaboradores da ADSE (mail anexo).

Por último, acresce dizer que quando no ano seguinte, no Natal de 2018, o Conselho Diretivo voltou a avaliar a possibilidade de vir a fazer um hipotético evento (que não o fez), eu e a minha equipa tornámos a manifestar a nossa total discordância, tendo ficado com a sensação que dessa posição tenhamos contribuído para que tal prática não tivesse ocorrido.

Com os melhores cumprimentos,



██████████  
Diretor de Serviços do Departamento de Recursos Financeiros

Tel: +351 210 059 940 | Tlm: +351 918 103 133  
ADSE - Instituto Público de Gestão Participada  
Praça de Alvalade 18 | 1748-001 Lisboa | [www.adse.pt](http://www.adse.pt)

Diretor-Geral da ADSE – DG, entre 1 de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2016

## **Exercício do direito de contraditório no âmbito da "Auditoria de conformidade de processo de despesas da ADSE, IP" PROCESSO**

**N.º 01/2020 - AUDIT. - 2.ª S**

**Relato - Adenda**

**Junho 2020**

### **A. DESPESA COM JANTAR FESTIVO COM DOZE DIRIGENTES DA ADSE - DG** **Autorização de despesa e de pagamento relativos a um jantar festivo realizado no dia 18 de dezembro de 2015 com doze dirigentes da ADSE-DG, o que não se enquadra nas atribuições da ADSE - DG.**

*Conclui na adenda à auditoria do Tribunal de Contas acima identificada "... que em 18 de dezembro de 2015, teve lugar um jantar de Natal, num restaurante de Lisboa, em que participaram doze dirigentes da então Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE-DG). A despesa, no montante de € 345,50, foi paga pelo fundo de maneiio da ADSE-DG. A despesa foi autorizada pelo então Diretor-Geral, em 18 de dezembro, tendo o pagamento sido autorizado pelo mesmo responsável, em 22 de dezembro.*

*A presente despesa não se enquadra na missão e nas atribuições da ADSE-DG, que eram similares às do atual Instituto, pelos mesmos argumentos, mutatis mutandis, utilizados na análise da despesa com o jantar de Natal de 2017 (ponto 7.2.1).*

*Como tal, a despesa e o pagamento efetuados pela ADSE-DG com a referida refeição de Natal, no montante de € 345,50, por não decorrer da prossecução das atribuições da entidade, previstas no art.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 44/2012, de 20 de junho, violam o art.º 22.º, n.ºs 1 e 2ª, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e o art.º 42.º, n.º 6, alínea a), da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e podem consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do art.º 59.º e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º, respetivamente, ambos da LOPTC, cfr. Anexo II, mapa 7.2.2.1. »*

### **B. ALUGUER DE ESPAÇO PARA EVENTO FESTIVO EM 2016**

*Conclui na adenda à auditoria do Tribunal de Contas acima identificada " ... que os membros da Direção da Casa de Pessoal, sem receitas para custear a festa de Natal desse ano, solicitaram, ao então Diretor-Geral, apoio para a realização dessa festividade. O Diretor Geral autorizou o aluguer da sala do Hotel Roma no valor de 1.600,00 € e a Casa de Pessoal liquidou com os fundos que ainda possuía os brinquedos e a animação. A evidência recolhida mostra que, em 11 de novembro foi solicitada autorização superior para abertura de procedimento de aquisição de serviços, com vista ao aluguer de uma*

*sala. O respetivo documento de autorização da despesa mereceu a concordância do Diretor de Serviços Financeiros, em 15 de novembro de 2016, e foi autorizado pelo Diretor-Geral na mesma data. O pagamento da despesa foi autorizado pelo Diretor-Geral, em 22 de dezembro. A despesa sub judice (aluguer da sala no Hotel Roma) destinou-se a uma atividade lúdica da Casa de Pessoal e não a uma atividade intrínseca às atribuições que estavam cometidas à ADSE-DG. Assim, a realização desta despesa e do conseqüente pagamento, que não decorrem da prossecução da missão e das atribuições da entidade, previstas no art.º 29, do Decreto Regulamentar n.º 44/2012, de 20 de junho, violam o art.º 22.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e o art.º 42º n.º 6, alínea a), da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, pelos mesmos argumentos apresentados no ponto 7.2.1.*

*Como tal, a autorização da despesa e do pagamento podem consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do art.º 59.º e da alínea b), n.º 1, do art.º 65.º respetivamente, ambos da LOPTC, cfr. Anexo II, mapa 7.2.2.2. »*

----

Na presente adenda ao Processo de Auditoria com o n.º 1/2020, Auditoria de conformidade a processos de despesas da ADSE, IP, vem o Tribunal de Contas na mesma, identificar duas situações verificadas nos anos de 2015 e 2016, não na ADSE IP, mas na anterior Direção Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE-DG) pelo que proponho a alteração da designação do referido Processo de Auditoria.

A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, no seu artigo 5º, estabelece os princípios de gestão, prevendo o artigo 5.º que “na sua atuação, o pessoal dirigente deve liderar, motivar e empenhar os seus trabalhadores em funções públicas para o esforço conjunto de melhorar e assegurar o bom desempenho e imagem do serviço.”

Deste modo, é nossa convicção que a autorização para:

- a) A realização do referido evento festivo - jantar de Natal de 2015 com doze dirigentes da ADSE-DG;
- b) E o aluguer de espaço para evento festivo em 2016;

Se enquadram neste princípio, por terem sido avaliados ambos os eventos, pelo então Diretor-Geral, como um instrumento de motivação para os trabalhadores, num enquadramento difícil, já que o XXI Governo Constitucional tinha tomado posse em 26 de novembro de 2015, sendo que no seu Programa de Governo constava a medida de mutualização da ADSE-DG.

Esta medida constante do Programa do Governo veio a criar uma situação de «baixar os braços», quer dos trabalhadores, quer dos dirigentes da ADSE-DG, face à incerteza em relação ao seu futuro face às previstas alterações, sendo que a generalidade dos colaboradores ficaram fortemente desmotivados, tendo-se mesmo verificado algumas saídas de recursos humanos qualificados do quadro de pessoal da ADSE-DG, face à incerteza do futuro, decorrente de tal eventual medida.

É neste enquadramento que o referido evento qualificado como festivo pelo Tribunal de Contas, veio a servir, para além do aspeto lúdico relativo à época, para procurar vir a estabelecer um diálogo franco, num ambiente externo às instalações da ADSE, tendo o Diretor-Geral promovido a discussão de eventuais cenários e procurando passar uma mensagem de tranquilidade e motivação aos referidos dirigentes, de forma a que os mesmos viessem a conseguir passar aos respetivos colaboradores uma mensagem de serenidade, tranquilidade e relativa confiança em relação às eventuais alterações que se perspetivavam.

Portanto de facto com o referido jantar procurou o então Diretor-Geral alcançar dois distintos objetivos, sendo:

- O primeiro o de vir a realizar um jantar “festivo” relativo à época natalícia com os doze dirigentes da ADSE-DG;
- O segundo o de procurar combater a desmotivação e procurar criar um espírito de grupo coeso para fazer face às previsíveis alterações e aos exigentes desafios com que a ADSE-DG estava já a ser confrontada (sendo que considero este segundo objetivo muito mais relevante).

Portanto classificar o referido evento como apenas e só um «jantar festivo» creio tratar-se de uma visão redutora, sendo que ainda o referido evento teve um custo de 345,50 euros, valor este que representa cerca de 0,000058% da receita da ADSE-DG no ano de 2015, ou seja, um valor ínfimo face aos objetivos que se pretendeu na altura atingir (e que creio foram na generalidade alcançados).

Já na altura a ADSE-DG era confrontada quer, com a redução do pessoal ao seu serviço, quer por um acréscimo de exigência por parte dos seus beneficiários (e até de agressividade quando contatavam os serviços da ADSE-DG) pelo facto do elevado crescimento do valor dos seus descontos, o que veio até a transformá-los a partir de meados de 2014 (e por força da legislação então aprovada) nos financiadores quase exclusivos do sistema, pressão com que serviços de uma tradicional Direção Geral da Administração Pública não estavam preparados e capacitados para dar uma efetiva e competente resposta.

Esta nova situação obrigava à necessidade de um desempenho acrescido por parte de todos os trabalhadores e dirigentes, de forma a se poder dar resposta

a essas novas exigências dos beneficiários e bem como aos novos desafios colocados.

Complementarmente reitero ainda o exposto no meu contraditório de 31 de março de 2020, no exercício do respetivo direito no Processo de Auditoria n.º 01/2020, que se pode questionar se as escolhas por parte do então Diretor Geral da ADSE-DG foram as melhores, ou se existiriam porventura outros meios de estimular a unidade e motivação dos trabalhadores.

Contudo, trata-se, de uma opção gestionária que no meu entender, não viola qualquer norma legal estabelecida e que constituiu uma decisão de gestão, entre muitas outras que o Diretor Geral da ADSE-DG decidiu adotar, para prosseguir de forma eficiente as atribuições que à ADSE estavam cometidas.

Pelo que se me é permitido gostaria de contestar a afirmação de que "... a realização de um jantar com os dirigentes, facto que era habitual na ADSE-DG e que sempre se realizou (por vezes com formatos distintos), não se enquadra nas atribuições da ADSE".

Também a realização da festa de Natal no ano de 2016, que contou com um lanche, entretenimento e entrega de brinquedos aos filhos dos trabalhadores, cujo financiamento foi quase na totalidade assegurado por verbas da Casa de Pessoal, que por não dispor de verbas para o aluguer da referida sala no Hotel Roma, solicitou ao Diretor-Geral que fosse a ADSE-DG a financiar esse encargo, mantendo uma prática de anos, cuja interrupção não seria bem entendida pela generalidade dos trabalhadores. No entanto e na altura ficou acordado que se a Casa do Pessoal não viesse a dispor de verbas para esse efeito, a ADSE-DG não poderia assegurar a continuação da realização desse evento nesses moldes.

De facto, nas atribuições da ADSE-DG já constava a atribuição de "organizar, implementar, gerir e controlar o sistema de benefícios de saúde dos seus beneficiários"

Deste modo, para organizar, implementar, gerir e controlar o sistema de benefícios da ADSE, é necessário a ADSE dispor de recursos humanos motivados e competentes, com a necessária formação e integrados numa organização na qual todos esses recursos realizem bem as funções que lhe estão destinadas e que venham ao encontro dos objetivos e ambições dos beneficiários da ADSE, que passaram de facto a ser os financiadores do sistema ADSE.

Ora alguns destes objetivos e melhorias foram conseguidas e atingidas, sendo apenas os mesmos possíveis com um muito maior empenho e motivação da generalidade dos trabalhadores e dirigentes da ADSE, sendo que os mesmos objetivos nunca poderiam ser atingidos sem um enorme esforço,

empenhamento, dedicação e “vestir da camisola” de todos os trabalhadores e dirigentes da ADSE, de uma forma transversal a todas as unidades orgânicas.

De salientar que a ADSE foi confrontada pela primeira vez face à mudança do paradigma gerado com o novo modelo de financiamento estabelecido em 2014, com desafios disruptivos muito exigentes para os trabalhadores e dirigentes, face ao que era a prática de uma ADSE financiada principalmente por contribuições do Orçamento do Estado.

Consideramos deste modo que a realização dos referidos eventos, se trata efetivamente de uma atividade claramente adequada à prossecução dos fins específicos da ADSE-DG, já que com a realização dos mesmos eventos se procurou reforçar o espírito de coesão dos trabalhadores da ADSE, entidade essa que a partir de 2014 passou a ser financiada na sua quase totalidade por fundos privados (os descontos dos beneficiários) e não com fundos com origem no Orçamento do Estado.

Para concluir gostaria de referir que no meu entendimento, as opções tomadas pelo então Diretor-Geral da ADSE-DG em 2015 e em 2016 não violaram a legalidade da despesa e foram tomadas dentro dos princípios da boa gestão e especialmente da boa gestão dos recursos humanos, de promoção da economia e da eficiência.

Em conclusão, atentos todos os factos e fundamentos acima apresentados, é minha opinião que não deve subsistir a responsabilização financeira sancionatória e reintegratória ao então Diretor-Geral da ADSE-DG, imputada na adenda do presente relato de auditoria do Tribunal de Contas, Processo 01/2020,

Em Lisboa a 24 e julho de 2020

[Redacted signature]