



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA AO EXERCÍCIO DE 2015



ERS

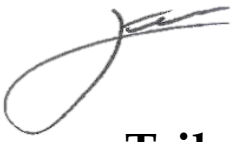
ENTIDADE
REGULADORA
DA SAÚDE

Relatório V.E.C. n.º 5/2016 – 2.ª Secção

Processo n.º 5/2016 – VEC

VOLUME I





Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015



SINOPSE

O Tribunal de Contas, no âmbito da verificação externa à conta de 2015 da Entidade Reguladora da Saúde, emite um juízo desfavorável sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras, considerando que os documentos de prestação de contas do exercício de 2015 não refletem de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da Entidade Reguladora da Saúde e que os mecanismos de controlo interno implementados são deficientes.

As deficiências detetadas no sistema de controlo interno traduziram-se em falhas ao nível:

- do registo e controlo da receita e do património;
- do controlo da assiduidade, da pontualidade e do cumprimento do período de trabalho;
- da atribuição de apoios financeiros a trabalhadores para pagamento de matrículas e propinas em instituições do ensino superior;
- da utilização particular da viatura afeta ao presidente do conselho de administração nas deslocações entre a residência para a Entidade Reguladora (e *vice versa*) e ainda para os estabelecimentos do ensino superior (em Aveiro, Coimbra e Lisboa) onde exercia atividade docente em acumulação de funções.

O Tribunal de Contas concluiu também que as receitas oriundas de taxas de regulação (em 2015, € 6,6 milhões) e taxas de inscrição (em 2015, € 1,1 milhões) suportadas pelos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde têm sido substancialmente superiores aos custos operacionais da Entidade Reguladora da Saúde, o que tem originado a **acumulação de excedentes de tesouraria** nesta entidade. Com base nos gastos de 2015, estima-se que os excedentes acumulados de tesouraria na Entidade Reguladora da Saúde sejam suficientes para financiar a sua atividade durante quase 4 anos.

Em resultado de uma reestruturação interna iniciada em 2013, o número de dirigentes por trabalhador na Entidade Reguladora da Saúde (um dirigente por cada 2,87 trabalhadores) **superava, em mais do dobro, a média de trabalhadores por dirigente das outras entidades reguladoras** que, em 2015, se fixou em 6,25 trabalhadores.

Ainda no decurso da auditoria o conselho de administração da Entidade Reguladora da Saúde desencadeou um conjunto de iniciativas para corrigir as falhas de controlo interno identificadas pela auditoria.

O Tribunal regista positivamente as iniciativas já adotadas e recomendou, além do reforço dos mecanismos de controlo interno e a aplicação das regras e princípios contabilísticos ao conselho de administração desta Entidade Reguladora, **que o Ministério da Saúde e o Ministério das Finanças promovam o reforço do acompanhamento da gestão da entidade e, também, que promovam o estudo e a eventual revisão dos critérios de fixação da contribuição regulatória e das taxas de registo,** por forma a que estas contribuições não venham onerar injustificadamente a estrutura de custos dos prestadores de cuidados de saúde e, conseqüentemente, os preços dos cuidados de saúde suportados pelos utentes.



ÍNDICE

SUMÁRIO	9
1. Decisão	9
2. Conclusões	9
3. Recomendações	15
I. INTRODUÇÃO	17
4. Fundamento, âmbito e objetivos	17
5. Metodologia	17
6. Condicionantes, limitações e colaboração	18
II. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS EM CUMPRIMENTO DO CONTRADITÓRIO	18
III. DESENVOLVIMENTO	26
7. Caracterização e organização geral	26
7.1. Enquadramento legal e organizacional	26
7.2. Atividade desenvolvida	28
7.3. Recursos Humanos	35
7.3.1. Acumulação de funções dos membros do CA	37
7.3.2. Utilização de viaturas pelos membros do CA	38
7.4. Certificação Legal das Contas	43
7.5. Avaliação do Sistema de Controlo Interno	44
8. Resultados da verificação dos documentos de prestação de contas	44
8.1. Balanço	44
8.1.1. Ativo	44
8.1.1.1. Ativo Intangível	45
8.1.1.2. Ativo Fixo Tangível	45
8.1.1.3. Inventários	47
8.1.1.4. Clientes	48
8.1.1.5. Meios Financeiros Líquidos	49
8.1.1.6. Acréscimos e Diferimentos	50
8.1.2. Capital Próprio	52
8.1.3. Passivo	54
8.2. Demonstração de Resultados	55
8.2.1. Rendimentos	55
8.2.2. Gastos	57
8.2.2.1. Gastos com o Pessoal	58
8.2.2.2. Gastos com Fornecimentos e Serviços Externos	67
8.3. Demonstração dos Fluxos de Caixa	68
8.4. Demonstração Numérica	69
8.5. Juízo sobre a Conta	69
9. Avaliação de desempenho	70
IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	74
V. EMOLUMENTOS	74
VI. DECISÃO	75



Índice de Quadros

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO DAS TAREFAS DE MANUTENÇÃO DE REGISTO.....	29
QUADRO 2 – ESTABELECIMENTOS LICENCIADOS - ACUMULADO	30
QUADRO 3 – TEMAS VISADOS NAS RECLAMAÇÕES - POR NATUREZA JURÍDICA DO PRESTADOR.....	30
QUADRO 4 – TEMAS VISADOS NAS RECLAMAÇÕES	31
QUADRO 5 – NÚMERO DE RECLAMAÇÕES/ELOGIOS RECEBIDOS E O RESULTADO DA ANÁLISE	31
QUADRO 6 – ENCAMINHAMENTO EXTERNO DAS RECLAMAÇÕES	32
QUADRO 7 – TEMPO DE TRATAMENTO DE RECLAMAÇÕES PELA ERS	32
QUADRO 8 – INFRAÇÕES NO ÂMBITO DE PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	33
QUADRO 9 – DECISÕES DE PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	33
QUADRO 10 – PROCESSOS DE INQUÉRITO NO ÂMBITO DO ACESSO AOS CUIDADOS DE SAÚDE	34
QUADRO 11 – RESULTADOS DOS PROCESSOS DE INQUÉRITO CONCLUÍDOS.....	34
QUADRO 12 – PROCESSOS DE INQUÉRITO NO SEGUIMENTO DE RECLAMAÇÕES.....	34
QUADRO 13 – RESULTADOS DOS PROCESSOS DE INQUÉRITO CONCLUÍDOS.....	34
QUADRO 14 – AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO, AVALIAÇÕES PERIÓDICAS E AUDITORIAS	35
QUADRO 15 – RECURSOS HUMANOS POR GÉNERO E CATEGORIA PROFISSIONAL	35
QUADRO 16 – ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PELOS MEMBROS DO CA DA ERS.....	37
QUADRO 17 – ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS DO PASSIVO - BALANÇO VS BALANCETE	50
QUADRO 18 – EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO.....	61
QUADRO 19 – EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM ISENÇÃO DE HORÁRIO	61
QUADRO 20 – ESTIMATIVA DE GASTOS ANUAIS ADICIONAIS COM REESTRUTURAÇÃO INTERNA.....	62
QUADRO 21 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA.....	69

Índice de Figuras

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA.....	28
FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ENTIDADES E ESTABELECIMENTOS REGISTADOS	29
FIGURA 3 – PERCURSO PENDULAR RESIDÊNCIA/ERS	39
FIGURA 4 – PERCURSO PENDULAR RESIDÊNCIA/UNIVERSIDADE DE AVEIRO	40
FIGURA 5 – PERCURSO PENDULAR ERS/UNIVERSIDADE DE AVEIRO	40

Índice de Gráficos

GRÁFICO N.º 1 – RECURSOS HUMANOS POR GRUPO DE PESSOAL - 2015.....	36
GRÁFICO N.º 2 – RECURSOS HUMANOS POR UNIDADE ORGÂNICA E GRUPO DE PESSOAL – 2015	36
GRÁFICO N.º 3 – DISTRIBUIÇÃO DO PESSOAL POR UNIDADE ORGÂNICA - 2015	37
GRÁFICO N.º 4 – GASTOS ASSOCIADOS À UTILIZAÇÃO DA VIA VERDE - 2015	39
GRÁFICO N.º 5 – NÚMERO DE UTILIZAÇÕES DA VIA VERDE - 2015	39
GRÁFICO N.º 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS, POR TIPOLOGIA - 2015	56
GRÁFICO N.º 7 – RENDIMENTOS PROVENIENTES DE TAXAS - 2015.....	56
GRÁFICO N.º 8 – RENDIMENTOS PROVENIENTES DE COIMAS - 2015	56
GRÁFICO N.º 9 – RÁCIO DE TRABALHADOR/ DIRIGENTE EM ENTIDADES REGULADORAS - 2015	59

Índice de Anexos

ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS NO EXERCÍCIO DE 2015	76
ANEXO II – RECURSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS	77
ANEXO III – MAPAS DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	78
ANEXO IV – AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	80



FICHA TÉCNICA

Coordenação e Supervisão

Auditor-Coordenador

José António Carpinteiro

(Licenciado em Direito)

Auditor-Chefe

Jorge Santos Silva

(Licenciado em Gestão e Administração Pública)

Equipa de Auditoria

Maria Lisete Valente

(Licenciada em Contabilidade e Administração)

Nuno Campos Costa

(Licenciado em Economia)



RELAÇÃO DE SIGLAS

<i>Sigla</i>	<i>Designação</i>
ABDR	<i>Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados</i>
AdC	<i>Autoridade da Concorrência</i>
AMT	<i>Autoridade da Mobilidade e dos Transportes</i>
ANAC	<i>Autoridade Nacional da Aviação Civil</i>
ASF	<i>Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões</i>
BADF	<i>Bases para a Apresentação de Demonstrações Financeiras</i>
CA	<i>Conselho de Administração</i>
CD	<i>Conselho Diretivo</i>
CEDIC	<i>Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo</i>
CIBE	<i>Cadastro e Inventário dos Bens do Estado</i>
CMVM	<i>Comissão do Mercado de Valores Mobiliários</i>
CNPD	<i>Comissão Nacional de Proteção de Dados</i>
CPC	<i>Conselho de Prevenção da Corrupção</i>
DAR	<i>Departamento de Apoio ao Regulado</i>
DAU	<i>Departamento de Apoio ao Utente</i>
DGO	<i>Direção-Geral do Orçamento</i>
DQF	<i>Departamento de Qualidade e Fiscalização</i>
DR	<i>Diário da República</i>
DRA	<i>Diretriz Revisão/Auditoria</i>
DUC	<i>Documento Único de Cobrança</i>
EGP	<i>Estatuto do Gestor Público</i>
EPE	<i>Entidade Pública Empresarial</i>
EPR	<i>Entidade Pública Reclassificada</i>
ERSAR	<i>Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos</i>
ESPAP	<i>Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P.</i>
ERP	<i>Enterprise Resource Planning (Sistema Integrado de Gestão Empresarial)</i>
ERS	<i>Entidade Reguladora da Saúde</i>
ERSE	<i>Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos</i>
GERAP	<i>Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública</i>
GERFIP	<i>Gestão de Recursos Financeiros em Modo Partilhado</i>
ICP-ANACOM	<i>Autoridade Nacional de Comunicações</i>
IGAS	<i>Inspeção-Geral das Atividades em Saúde</i>



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

IGCP	<i>Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.</i>
IGFEJ	<i>Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IRC	<i>Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LOPTC	<i>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas</i>
LQER	<i>Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com Funções de Regulação da Atividade Económica dos Setores Privado, Público e Cooperativo</i>
NRA	<i>Normas de Revisão e Auditoria da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas</i>
NCP	<i>Norma de Contabilidade Pública</i>
NCRF	<i>Norma Contabilística e de Relato Financeiro</i>
NPS	<i>Número de Profissionais de Saúde do Estabelecimento Sujeito a Registo</i>
POCP	<i>Plano Oficial de Contabilidade Pública</i>
PCGA	<i>Princípios Contabilísticos Geralmente Aceites</i>
PCO	<i>Processo de Contraordenação</i>
PPRCIC	<i>Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas</i>
ROC	<i>Revisores Oficiais de Contas</i>
SGQ	<i>Sistema de Gestão da Qualidade</i>
SGREC	<i>Sistema de Gestão das Reclamações</i>
SIGO	<i>Sistema de Informação de Gestão Orçamental</i>
SNC	<i>Sistema de Normalização Contabilística</i>
SNC-AP	<i>Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas</i>
SNS	<i>Serviço Nacional de Saúde</i>
SRER	<i>Sistema de Registo de Estabelecimentos Regulados</i>
SROC	<i>Sociedade de Revisores Oficiais de Contas</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>
TCRS	<i>Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão</i>
UGI	<i>Unidade de Gestão Interna</i>
VEC	<i>Verificação Externa de Contas</i>



SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2016 realizou-se uma verificação externa da conta de 2015 da Entidade Reguladora da Saúde¹.

A Entidade Reguladora da Saúde tem por missão a regulação da atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde. As suas atribuições compreendem a supervisão da atividade e funcionamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde no que respeita ao cumprimento dos requisitos de funcionamento destes estabelecimentos, à garantia dos direitos de acesso dos utentes aos cuidados de saúde e à legalidade e transparência das relações económicas entre os operadores, entidades financiadoras e utentes.

É da responsabilidade do conselho de administração da Entidade Reguladora da Saúde a preparação e elaboração de demonstrações financeiras que apresentem, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da entidade, o resultado das suas operações e dos fluxos de caixa, bem como a adoção de políticas contabilísticas adequadas e a manutenção de um sistema de controlo interno apropriado.

A verificação externa da conta, com o âmbito descrito no artigo 54.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, teve por objetivo a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão das demonstrações financeiras, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

1. DECISÃO

Em resultado do exame realizado à conta da Entidade Reguladora da Saúde, exercício de 2015, considerando que as peças de relato contabilístico foram elaboradas com uma aplicação deficiente de princípios contabilísticos e, também, por os mecanismos de controlo interno implementados revelarem-se deficientes, designadamente na área da receita, dos recursos humanos e do património, pelo que não constituem uma base sólida para suportar a veracidade dos montantes inscritos nos registos contabilísticos, a apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2015 é desfavorável, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

2. CONCLUSÕES

A. A integralidade e fiabilidade dos documentos de prestação de contas:

[Cfr. Desenvolvimento – ponto 8]

1. **Os documentos de prestação de contas do exercício de 2015 não refletem de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da Entidade Reguladora da Saúde.**
2. Em 2014, a transição do Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sistema de Normalização Contabilística traduziu-se numa mera conversão de contas entre sistemas de contabilidade distintos.

¹ A Entidade Reguladora da Saúde é uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão, de independência orgânica, funcional e técnica e património próprio.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

3. **Em 2015, os registos contabilísticos foram efetuados no sistema de informação de suporte à contabilidade em contas do Plano Oficial de Contabilidade Pública**, sendo posteriormente realizada a transição para o Sistema de Normalização Contabilística mediante a mera conversão de contas, **com uma aplicação deficiente de princípios contabilísticos e, em algumas situações, tendo por referência os recebimentos e os pagamentos, i.e., numa ótica de caixa.**
 4. **Não foram registadas contabilisticamente coimas aplicadas e não recebidas** no total de € 235.725,93, subavaliando os rendimentos do ano (conta 7228 - outras prestações de serviços), os rendimentos de anos anteriores e o ativo (conta 21 - clientes). Também não foi registado contabilisticamente o montante correspondente à obrigação de entrega, em 2016 e em 2017, de 6,25% das receitas provenientes de taxas cobradas nos exercícios de 2014 e 2015 à Autoridade da Concorrência, no total de € 892.738,39, subavaliando o passivo (conta 27229 - outros acréscimos de gastos) e os gastos do exercício (conta 689 - transferências correntes concedidas).
 5. Não existe evidência da correspondência dos ativos fixos tangíveis que existem fisicamente na Entidade Reguladora da Saúde com os ativos inscritos e valorizados nas demonstrações financeiras. **Foram detetados erros e falhas no balanço, na demonstração de fluxos de caixa, no mapa de alterações no capital próprio e no anexo às demonstrações financeiras.**
- B. Na sequência do exame realizado às áreas em que os mecanismos de controlo interno implementados se revelaram deficientes, afetando o correto reporte contabilístico, concluiu-se que:**

1. Receita - O financiamento da atividade de regulação

[Cfr. Desenvolvimento – ponto 8.2]

6. Em 2015, assim como nos dois exercícios imediatamente anteriores, **a Entidade Reguladora da Saúde foi financiada exclusivamente com recurso a receitas próprias**². A contribuição regulatória representa cerca de 85% (€ 6,6 milhões) dos rendimentos da Entidade Reguladora da Saúde, em 2015, e a taxa de registo dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, 14% (€ 1,1 milhões).
7. **Estas contribuições regulatórias, assimiláveis a rendas**, e as taxas de registo (conta 72241 - taxas) cobradas pela Entidade Reguladora da Saúde **têm permitido acumular excedentes de tesouraria** (contas 11 e 12 – caixa e depósitos bancários) **que não criam valor** (no final de 2015, € 16,9 milhões)³.
8. **As contribuições regulatórias excessivas oneram a estrutura de custos das entidades prestadoras de cuidados de saúde que, tendencialmente, não deixarão de repercutir esses custos no preço dos serviços de saúde cobrados aos utentes.**
9. Os rendimentos no exercício de 2015 totalizaram € 7,9 milhões e os gastos € 4,3 milhões. O resultado líquido de exercício foi de € 3,6 milhões, o que representa uma “rendibilidade das vendas” de 45,8%.

² As quais são constituídas na sua maioria (99%) por taxas de registo e pela contribuição regulatória que é devida, anualmente, por todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde sob a sua jurisdição regulatória.

³ No final de 2014, € 13,5 milhões e no final de 2013, € 10 milhões. Acresce que as disponibilidades de tesouraria não foram rentabilizadas, designadamente através da subscrição de Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo, pelo que também não geraram juros.



10. Estima-se, com base nos gastos de 2015, que os excedentes acumulados de tesouraria na Entidade Reguladora da Saúde sejam suficientes para financiar a sua atividade durante quase 4 anos.

2. Recursos humanos – Gastos com pessoal e com serviços especializados

2.1. Controlo da assiduidade, da pontualidade e do cumprimento do período de trabalho

[Cfr. Desenvolvimento – ponto 8.2]

11. **Não há controlo das presenças e as falhas detetadas no preenchimento dos registos⁴ de assiduidade ao trabalho podem comprometer a produtividade dos trabalhadores, o correto processamento salarial e afetar os correspondentes registos contabilísticos.**
12. Para além de não existir um registo automático da assiduidade e de se terem detetado falhas nos registos utilizados, foram ainda detetados casos em que os funcionários que solicitaram autorização para acumular as funções na Entidade Reguladora da Saúde com outras funções não registaram as ausências ao trabalho decorrentes do exercício das funções em acumulação no registo de assiduidade.

2.2. Controlo da atividade desenvolvida por peritos externos

[Cfr. Desenvolvimento – ponto 8.2]

13. **Não existe um registo de controlo do número de horas realizadas pelos peritos externos.** Os pagamentos aos peritos foram efetuados tendo por base a estimativa mensal do valor contratado, pelo que não existe uma base documental que assegure que o processamento e o pagamento correspondem ao trabalho efetivamente realizado e registado contabilisticamente (conta 622 - serviços especializados).

2.3. Atribuição de apoios financeiros

[Cfr. Desenvolvimento – ponto 8.2]

14. Os apoios financeiros concedidos a trabalhadores, para pagamento de propinas e reembolso de despesas com matrícula e seguro escolar, em instituições de ensino superior, no total de € 4.722,50, **são ilegais, por consubstanciarem um benefício suplementar ao sistema remuneratório, podendo consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória.** [Cfr. Mapa de eventuais infrações financeiras – ANEXO III]

3. Património

3.1. Controlo administrativo e contabilístico do ativo não corrente

[Cfr. Desenvolvimento – pontos 8.1 e 8.5]

15. Não foram desreconhecidos os ativos intangíveis que não reúnem os requisitos de reconhecimento como ativos, designadamente as despesas de instalação (conta 441 - *goodwill*) e um estudo relativo à adequação das instalações à atividade da Entidade Reguladora da Saúde (conta 442 - projetos de desenvolvimento).
16. Não são realizados procedimentos regulares de verificação física dos ativos fixos tangíveis.

⁴ Folhas *excel* disponibilizadas na Intranet.



3.2. Utilização particular da viatura afeta ao presidente do conselho de administração

[Cfr. Desenvolvimento – ponto 7.3]

17. **O presidente da Entidade Reguladora da Saúde utilizou a viatura de serviço que lhe foi afeta para fins pessoais**, entre outubro de 2010 e junho de 2016, nas deslocações entre a residência para a Entidade Reguladora (e *vice versa*) e ainda para os estabelecimentos do ensino onde exercia atividade docente em acumulação de funções.
18. Em resultado da utilização frequente da viatura entre localidades distantes da sede da Entidade Reguladora da Saúde (Porto), foram percorridos cerca de 47 mil km na viatura em 2015 e 249 mil Km de outubro de 2010 a junho de 2016, dos quais cerca de 117 mil Km (47%) foram em uso particular⁵.
19. Os pagamentos realizados pela Entidade Reguladora da Saúde em resultado da utilização irregular da viatura afeta ao presidente do conselho de administração, no total de € 33.906,38, são ilegais, facto que pode consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória. [Cfr. Mapa de eventuais infrações financeiras – ANEXO III]

C. As práticas de gestão, governação e transparência:

[Cfr. Desenvolvimento – pontos 7, 8 e 9]

1. Acumulação de funções dos membros do conselho de administração

[Cfr. Desenvolvimento – ponto 7.3]

20. O regime de exceção⁶ criado para os titulares dos órgãos das entidades reguladoras designados antes da entrada em vigor da lei-quadro das entidades reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto) possibilitou que os membros do conselho de administração acumulassem funções de direção na Entidade Reguladora da Saúde com o exercício de funções docentes remuneradas em estabelecimentos de ensino.⁷
21. A acumulação de funções, não sendo esporádica, mas recorrente e contribuindo para uma parte significativa do rendimento individual, limita a disponibilidade dos membros do conselho de administração que têm a seu cargo a gestão efetiva da Entidade Reguladora da Saúde. Refira-se que esta situação já não é admissível face à nova lei-quadro das entidades reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), na qual o legislador vem reforçar o regime de exclusividade, apenas permitindo o exercício de funções docentes não remuneradas.

⁵ A viatura foi utilizada nas deslocações pendulares entre a sua residência e a Entidade Reguladora da Saúde (entre Coimbra e o Porto - 103 km) e nas deslocações efetuadas para diversos estabelecimentos de ensino nos quais o presidente da Entidade Reguladora da Saúde exerceu atividade em acumulação (Aveiro, 60 km, Coimbra, 103 km, e Lisboa, 287 km).

⁶ Previsto no artigo 5.º, n.º 4, da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

⁷ Note-se que os titulares dos órgãos das entidades reguladoras designados ao abrigo da atual lei-quadro em vigor (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto) não podem ser titulares de órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local, nem desempenhar quaisquer outras funções públicas ou profissionais, salvo funções docentes ou de investigação, desde que não remuneradas.



2. Nomeações e remunerações de dirigentes

[Cfr. Desenvolvimento – ponto 8.2]

22. **A Entidade Reguladora da Saúde levou a cabo, no final de 2013, uma reestruturação interna através da qual aumentou em 157% (7 para 18) o número de dirigentes.**
23. Sem prejuízo do acréscimo de competências da Entidade Reguladora da Saúde, esta decisão de gestão foi tomada sem fundamentação⁸, num contexto de aplicação do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica **em sentido contrário à redução de dirigentes e de gastos com o pessoal aplicável a todas as entidades do perímetro das Administrações Públicas.**
24. Os gastos adicionais estimados dessa reestruturação, decorrentes de aumentos nas remunerações, atribuição de subsídios de isenção de horário e de subsídios de despesas de representação representam um acréscimo de cerca de 12,3%/ano, correspondentes a € 238.695,74 (conta 63 - gastos com pessoal)⁹.
25. **Em 2015 existia na Entidade Reguladora da Saúde, em média, um dirigente por cada 2,87 trabalhadores, o que é menos de metade da média de trabalhadores por dirigente das outras entidades reguladoras que, nesse ano, foi de 6,25 trabalhadores por dirigente.**

3. Relações interinstitucionais- protocolos e estágios

[Cfr. Desenvolvimento – ponto 8.2]

26. **Em 2014 e 2015 a Entidade Reguladora da Saúde celebrou protocolos com diversos estabelecimentos do ensino superior ao abrigo dos quais os alunos destes estabelecimentos obtêm condições preferenciais no acesso a estágios profissionais na Entidade Reguladora da Saúde.**
27. A falta de publicitação e definição de critérios processuais de seleção dos estabelecimentos com os quais são celebrados os protocolos prejudica a igualdade de acesso a todos os estabelecimentos e respetivos alunos e não respeita princípios de transparência e igualdade de oportunidades que devem nortear a atuação de entidades públicas.

4. Relatório de Gestão e Contas - Questões de Transparência e *accountability*

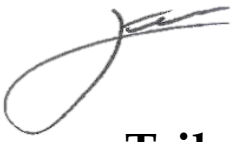
[Cfr. Desenvolvimento – ponto 9]

28. **Os documentos de prestação de contas da Entidade Reguladora da Saúde são meramente formais, fornecendo o mínimo de informação.**
29. Considerando a natureza de entidade administrativa independente e em razão da sua autonomia e independência acrescidas, o conteúdo do respetivo relatório de gestão e contas¹⁰ fica aquém do expectável, designadamente quanto à análise do desempenho económico e financeiro, à informação sobre a atividade de regulação, à avaliação de desempenho da entidade, dos seus trabalhadores e dos peritos externos contratados, ao detalhe dos fornecimentos e serviços externos, ao contencioso

⁸ A reestruturação operada não foi objeto de fundamentação no que concerne ao aumento do número de níveis hierárquicos que demonstrasse em que medida essa alteração contribuía para um aumento de produção e eficácia da atividade desenvolvida.

⁹ Estes gastos adicionais estimados representam, em média, um aumento de cerca de € 270,15 na remuneração média *per capita* mensal (de € 1.912,96 para € 2.183,11).

¹⁰ Sem prejuízo de parte desta informação integrar, mais detalhadamente, outros documentos, nomeadamente no relatório de atividades, justifica-se a sua integração e análise no âmbito do relatório de gestão.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

administrativo, à composição do conselho consultivo (nomes dos titulares e das entidades representadas), às remunerações dos membros dos órgãos sociais e às acumulações de funções dos membros dos órgãos sociais e dos dirigentes.

30. **Os objetivos de gestão da ERS inscritos nos documentos previsionais de gestão não estão quantificados, nem associados a metas.**
31. A fixação de objetivos não quantificáveis, não associados a metas, vagos e abstratos prejudica a avaliação do desempenho da organização, tornando impossível a identificação e seleção das melhores práticas e soluções, assim como a eliminação ou reformulação das práticas que se revelem ineficazes na prossecução dos objetivos.



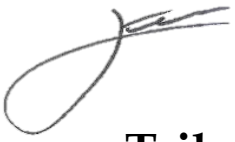
3. RECOMENDAÇÕES

▪ **Ao Ministro das Finanças e ao Ministro da Saúde**

- I. Promover o estudo e a eventual revisão dos critérios de fixação da contribuição regulatória e das taxas de registo considerando, designadamente, as necessidades de financiamento da Entidade Reguladora da Saúde e os excedentes de tesouraria acumulados, por forma a não onerar injustificadamente o preço dos cuidados de saúde resultantes, por via indireta, da estrutura de custos dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde.
- II. Reforço do acompanhamento da gestão da Entidade Reguladora da Saúde e formalização da apreciação dos documentos que carecem de aprovação prévia, designadamente o orçamento, os planos de atividades plurianuais, o balanço e as contas.

▪ **Ao Conselho de Administração da Entidade Reguladora da Saúde**

- I. Aplicar integralmente os princípios contabilísticos, metodologias e práticas de divulgação do Sistema de Normalização Contabilística, de modo a suprir os erros e omissões referidos no Relatório.
- II. Assegurar o cumprimento do regime de acréscimo (periodização económica), designadamente no registo contabilístico das coimas e das transferências para o Estado e para a Autoridade da Concorrência.
- III. Reforçar os mecanismos de controlo interno, envolvendo, em articulação, as unidades orgânicas operativas com a Unidade de Gestão Interna por forma a assegurar a salvaguarda e controlo dos bens, a legalidade e regularidade das despesas e que as demonstrações financeiras refletem a situação financeira e os resultados da entidade.
- IV. Implementar um sistema efetivo de contabilidade analítica e de controlo de gestão, de modo a que sejam conhecidos os custos de cada uma das atividades desenvolvidas pela ERS.
- V. Adotar uma gestão por objetivos quantificados, associados a metas e divulgados externamente, abrangendo todas as áreas de atuação.
- VI. Adotar um sistema abrangente e compreensivo de indicadores de desempenho quantificados e relacionados com os objetivos de gestão que permitam a avaliação *a posteriori* dos resultados.
- VII. Assegurar que o relatório de gestão e contas contém toda a informação correta, pertinente e detalhada sobre as atividades e funcionamento da ERS, incluindo os dados que permitam acompanhar o custo da sua atividade para o setor regulado e os resultados da avaliação de desempenho.
- VIII. Garantir que as decisões de gestão com impacto económico e financeiro significativo, incluindo as referentes à estrutura interna da ERS, são devidamente identificadas, quantificadas e justificadas nos documentos de prestação de contas.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

- IX.** Proceder à elaboração, revisão e/ou atualização tempestiva de regulamentos e manuais de procedimentos, bem como do Plano e Relatório de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, incluindo medidas de prevenção e mecanismos de controlo da salvaguarda dos ativos da utilização para fins particulares.
- X.** Promover a inventariação dos ativos fixos tangíveis, de molde a conciliar os elementos físicos com o cadastro dos bens e com os montantes inscritos nas demonstrações financeiras.
- XI.** Adotar procedimentos adequados de controlo da assiduidade, pontualidade e cumprimento do período de trabalho, através da implementação de um sistema de registo biométrico com indicação da hora de início e termo do trabalho, bem como dos intervalos efetuados.
- XII.** Garantir que é efetuado o preenchimento dos boletins mensais de utilização dos veículos e que as viaturas não são utilizadas no exercício de funções em acumulação ou para fins particulares.
- XIII.** Adotar procedimentos adequados de registo dos serviços efetivamente prestados pelos peritos externos.



I. INTRODUÇÃO

4. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas (TC) para o ano de 2016, aprovado em Sessão do Plenário da 2ª Secção, através da Resolução n.º 4/2015, de 26 de novembro, foi realizada uma verificação externa de contas (VEC) à Entidade Reguladora da Saúde (ERS), com vista a examinar os documentos de prestação de contas relativos à gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2015.

A presente verificação externa ao exercício de 2015 da ERS, com o âmbito descrito no artigo 54.º da LOPTC, teve por objetivo a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão do reporte contabilístico, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas, designadamente se foram seguidos os princípios e práticas de governo de instituições públicas mais exigentes a que as entidades reguladoras estão submetidas, por via da lei-quadro das entidades reguladoras (LQER), como contraponto à maior autonomia de gestão e independência que é concedida a estas entidades.

A VEC abrangeu ainda a análise e conferência da conta com vista à demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência, com evidência dos saldos de abertura e de encerramento. Nas situações consideradas pertinentes, alargou-se o âmbito temporal da VEC a anos anteriores e posteriores, numa perspetiva de análise integral dos processos objeto de apreciação.

5. METODOLOGIA

A ação foi desenvolvida em conformidade com os critérios, métodos e técnicas de auditoria acolhidos no “Manual de Auditoria e de Procedimentos” e no “Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais” do TC e constantes do Plano Global de Auditoria (PGA) e do Programa de Auditoria (PA) aprovados, tendo igualmente em conta as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, de que o Tribunal de Contas é membro.

Para a realização dos trabalhos procedeu-se, durante a fase de planeamento, à atualização do *dossier* permanente da ERS¹¹ e à análise e revisão analítica dos documentos de prestação de contas remetidos ao Tribunal e disponibilizados pela ERS no seu sítio da *internet*.

A segunda fase consubstanciou-se no exame dos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno e apoiou-se na realização de entrevistas e recolha de elementos na ERS e na realização de testes de procedimento, de conformidade, substantivos e analíticos. Os exames efetuados incluíram a apreciação sobre a adequação das políticas contabilísticas seguidas e a sua divulgação.

Na sequência do exame efetuado ao sistema de controlo interno da ERS foram identificadas como áreas de risco: a receita, os recursos humanos e o património, o que justificou maior extensão dos trabalhos nestas áreas.

¹¹ Incluindo o levantamento e estudo da legislação aplicável.



6. CONDICIONANTES, LIMITAÇÕES E COLABORAÇÃO

Realça-se a boa colaboração prestada pelos responsáveis e demais funcionários da ERS na disponibilização dos elementos necessários e em prestar os esclarecimentos pedidos durante a realização da ação.

II. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS EM CUMPRIMENTO DO CONTRADITÓRIO

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

- Ministro das Finanças;
- Ministro da Saúde;
- Presidente do conselho de administração da Entidade Reguladora da Saúde;
- Sociedade de revisores oficiais de contas Carlos Aires, Amadeu Costa Lima & Associados, SROC;
- Aos responsáveis individuais identificados no Anexo III do relato da VEC.

Todos os responsáveis se pronunciaram sobre o conteúdo do relato de VEC.

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

Pelo seu caráter geral, destacam-se as seguintes alegações recebidas:

▪ **Ministério das Finanças e Ministério da Saúde**

Sobre a recomendação para “Promover o estudo e a eventual revisão dos critérios de fixação da contribuição regulatória e das taxas de registo considerando, designadamente, as necessidades de financiamento da Entidade Reguladora da Saúde e os excedentes de tesouraria acumulados, por forma a não onerar injustificadamente o preço dos cuidados de saúde resultantes, por via indireta, da estrutura de custos dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde”, apenas se pronunciou o Ministério da Saúde que refere que “(...) *se encontra já em curso estudo de iniciativa regulamentar no sentido de rever os correspondentes critérios de fixação de valor e âmbito de incidência.*”.

Acrescenta, ainda, que “(...) *neste âmbito se perspetiva igualmente que os excedentes da ERS possam ser canalizados para a promoção do cumprimento de atribuições que integram a garantia de acesso aos cuidados de saúde, a garantia da prestação de cuidados de saúde de qualidade, a defesa dos direitos dos utentes, vertendo desse modo vantagens na utilização dos equipamentos de saúde com benefício dos utentes e dos próprios regulados.*”.

Quanto à recomendação para “Reforçar o acompanhamento da gestão da Entidade Reguladora da Saúde e a formalização da apreciação dos documentos que carecem de aprovação prévia,



designadamente o orçamento, os planos de atividades plurianuais, o balanço e as contas”, alega o Ministério das Finanças que a Entidade Reguladora da Saúde “(...) *tem submetido formalmente os projetos de orçamento à aprovação no âmbito das competências e atribuições deste Ministério.*”, o que não contraria as conclusões formuladas em sede de relato de VEC e no presente Relatório. A recomendação em causa visa o reforço do acompanhamento da gestão da Entidade Reguladora da Saúde, designadamente através da apreciação formal dos documentos que a lei manda submeter à aprovação do Ministério das Finanças.

Note-se que, sobre a mesma matéria, o Ministério da Saúde refere que “*Acompanha-se ainda a Recomendação de necessidade de reforço do acompanhamento da gestão da Entidade Reguladora da Saúde e a formalização da apreciação dos documentos que carecem de aprovação prévia (...)*”. Acrescenta, ainda, que foi informado “*(...) pela instituição que se encontram já em curso processos de reformulação e ajustamento no sentido de corrigir omissões e irregularidades.*”.

▪ **Entidade Reguladora da Saúde**

O conselho de administração da Entidade Reguladora da Saúde alega que “*(...) irá promover as melhorias que se revelarem necessárias no que respeita ao sistema de controlo interno, de gestão e contas da ERS (...)*”, sem prejuízo de entender “*(...) que os documentos de prestação de contas do exercício de 2015 refletem de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial desta entidade (...)*”, com os fundamentos apresentados na pronúncia do fiscal único da ERS.

Mais especificamente no que concerne às recomendações formuladas, alega o conselho de administração da Entidade Reguladora da Saúde que “*(...) as mesmas merecem, e merecerão, a devida atenção por parte dos membros deste órgão em exercício de funções, porquanto se reconhece que estas consubstanciam um contributo positivo para melhoria contínua dos atuais procedimentos de controlo interno, de gestão e contas da ERS.*”.

Neste contexto, importa reiterar, como resulta de algumas informações transmitidas a este Tribunal no âmbito dos trabalhos da auditoria e, agora, em sede do contraditório às conclusões do relato de auditoria que já se encontram em desenvolvimento e implementação um conjunto de novos procedimentos visando a adequação e a melhoria de práticas da ERS, indo ao encontro, nomeadamente, das recomendações II, X, XI, XII e XIII¹².

Por sua vez, tendo em consideração as recomendações I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, a ERS informa que se encontra a efetuar uma reanálise e aperfeiçoamento dos procedimentos relativos aos mecanismos de controlo interno, de gestão e de contas já existentes.”.

O Tribunal regista como muito positiva a adoção e implementação de um conjunto de medidas tendo em vista a correção das irregularidades detetadas e a melhoria dos sistemas de controlo interno e da informação financeira produzida, sem prejuízo da sua efetiva implementação e produção de efeitos dever ser ulteriormente examinada.

O CA da ERS pronunciou-se ainda sobre a recomendação dirigida ao Ministério da Saúde e ao Ministério das Finanças para “Reforço do acompanhamento da gestão da Entidade Reguladora da Saúde e

¹² No contraditório era referido em duplicado a recomendação XII, mas decorre do mesmo que também foram envidados esforços no sentido de melhoria do aludido na recomendação XIII.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

formalização da apreciação dos documentos que carecem de aprovação prévia, designadamente o orçamento, os planos de atividades plurianuais, o balanço e as contas.”, considerando-a “*excessiva*”. O CA da ERS sublinha que “(...) *ao abrigo da LQER a ERS sempre deu cumprimento às suas obrigações legais, enviando os relatórios, planos de atividades, contas e orçamento para os membros do Governo responsáveis que, desde então, os aprovaram, e sem quaisquer reservas (...)*” e que tem gerido “(...) *com parcimónia os seus recursos financeiros, sendo que enquanto entidade administrativa independente é objeto, anualmente, de um forte escrutínio quer pelos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde, quer ainda, no plano interno, pelo seu conselho consultivo.*”. Acrescentam, também, que todas “(...) *as decisões proferidas pelo conselho de administração da ERS são sindicáveis quer pelos Tribunais Administrativos e Fiscais, quer pelo Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (...)*”, e que a ERS está sujeita ao escrutínio público e democrático, apresentando o respetivo plano de atividades na comissão parlamentar competente na Assembleia da República e enviando ao Governo e à Assembleia da República relatórios sobre a sua atividade regulatória e funcionamento. Finalmente, que “(...) *as entidades reguladoras independentes, como é o caso da ERS, em contrapartida da autonomia e da independência que a lei lhes confere, encontram-se sujeitas a um regime jurídico que as submete a um escrutínio público mais exigente do que as demais entidades públicas, mas que, ainda assim, visa preservar o elemento central que motiva a sua existência, ou seja, a sua independência em face do setor regulado e do Estado.*”.

Neste âmbito, o Tribunal considera que a recomendação formulada não limita a independência da ERS para além do que se encontra definido quer na LQER, quer nos próprios estatutos da ERS. De facto, o Tribunal recomenda ao Ministério das Finanças e ao Ministério da Saúde que exerçam efetivamente os deveres que lhes estão confiados por lei, sendo que o seu exercício efetivo implica uma análise dos documentos prospetivos da atividade da ERS (orçamento e planos plurianuais de atividades) e dos documentos de prestação de contas, não devendo os mesmos, por norma, ser objeto de deferimento tácito.

A obrigação de sujeição prévia dos referidos documentos ao Ministério das Finanças e ao Ministério da Saúde encontra-se regulada pelo n.º 4 do artigo 45.º da LQER, precisamente o artigo que trata da independência conferida a estas entidades, estabelecendo o seu âmbito e, dessa forma, também os seus limites.

Refere o CA da ERS que “(...) *sempre deu cumprimento às suas obrigações legais, enviando os relatórios, planos de atividades, contas e orçamento para os membros do Governo responsáveis que, desde então, os aprovaram, e sem quaisquer reservas.*”. Ora a LQER no referido n.º 4 do artigo 45.º prevê explicitamente o envio de “planos plurianuais” ao Ministério das Finanças e, no caso da ERS, também ao Ministério da Saúde. Note-se, porém, que em 2014 e em 2015 a ERS não elaborou planos plurianuais de atividades. Nesses anos a ERS elaborou e remeteu aos referidos Ministérios apenas planos de atividades para o exercício económico seguinte. No entanto, verificou-se que nenhum dos Ministérios colocou, ainda assim, qualquer objeção a estes documentos.

Assim, o Tribunal recomenda ao CA da ERS que providencie no sentido de que o relatório de gestão e contas contenha toda a informação correta, pertinente e detalhada sobre as atividades e o funcionamento da ERS, incluindo a justificação das decisões de gestão com impacto económico e financeiro significativo, e ao Ministério das Finanças e ao Ministério da Saúde o reforço do acompanhamento da gestão da ERS, através da formalização da análise dos referidos documentos.



▪ **Fiscal Único**

Em sede de contraditório o fiscal único refere que, no âmbito dos trabalhos de revisão/auditoria que efetuou às contas de 2015 da ERS, concluiu que o sistema de controlo interno da ERS é *“(...) adequado, todavia, apresentando deficiências não significativas (...)”* e que os documentos de prestação de contas do exercício de 2015 *“(...) refletem de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da Entidade Reguladora da Saúde (...)”*.

No que concerne, especificamente, aos erros e falhas identificados no relatório de VEC, o fiscal único alega o seguinte:

- O risco de impacto das deficiências detetadas sobre as demonstrações financeiras foi considerado *“(...) muito baixo (...)”*;
- *“Entendemos que (...)”* a passagem para o SNC ter-se traduzido numa mera conversão de contas, não ter sido efetuado um balanço de abertura e os registos contabilísticos terem sido efetuados em contas do POCP *“(...) não se aplica e/ou sem materialidade (...)”*;
- Nas contas de "Diferimentos" e de "Outras contas a pagar" as diferenças reportadas entre o balanço e o balancete não são *“(...) relevantes nem significativas (...)”*;
- Os montantes não registados contabilisticamente relativos a coimas e taxas não são *“(...) materialmente relevantes, quer no que se refere a coimas aplicadas e não pagas, quer ao montante correspondente à obrigação de entrega das receitas provenientes de taxas cobradas nos exercícios de 2014 e 2015 à Autoridade da Concorrência.”*;
- O valor dos ativos intangíveis que deveria ter sido desreconhecido com a introdução do SNC *“(...) é imaterial e sem impacto significativo nas demonstrações financeiras.”*;
- O valor no balanço dos *“(...) inventários e os correspondentes movimentos do ano não são materiais, não tendo, por isso, impacto significativo.”*;
- No que diz respeito à identificação/etiquetagens dos ativos fixos tangíveis, *“(...) cerca de 65% (...)”* dos bens em causa refere-se a obras nas instalações, viaturas e software e como tal não etiquetáveis, ou seja, não identificáveis por esse meio;
- Nos *“(...) testes às depreciações não foram identificadas diferenças materiais;”*;
- Os *“(...) registos contabilísticos em que não foi respeitado o regime de periodização económica, para além dos acima referidos [no relato], mas os valores não são, igualmente, materialmente relevantes.”*;
- *“A receita cobrada pela Autoridade Tributária em que a ERS não conseguiu identificar a entidade pagadora e que não foi registada na contabilidade, ascendeu a € 2.487,99. A subavaliação em 2.487,99 do saldo de contabilístico de caixa e depósitos bancários imaterial e sem impacto no total de ativo na medida em que, eventualmente, haveria igualmente uma sobreavaliação do saldo clientes-neste montante.”*;
- *“A demonstração de fluxos de caixa apresenta fluxos relativos a pagamentos de imposto sobre o rendimento, quando a ERS esta isenta de IRC, mas cujos montantes são imateriais, não alterando a leitura e interpretação das mesmas.”*.

Para concluir que *“(...) analisado o agregado de todas as incorreções apresentadas (das diferentes áreas) (...) o mesmo não ultrapassa o valor de materialidade definido pelo que as Demonstrações Financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da Entidade Reguladora da Saúde.”*.

Esta alegação não procede. A NCRF 4 é clara quando refere que *“(...) as omissões ou declarações incorretas de itens são materiais se puderem, individual ou coletivamente, influenciar as decisões*



económicas dos utentes, tomadas com base nas demonstrações financeiras” e que “A materialidade depende da dimensão e natureza da omissão ou declaração incorreta ajuizada nas circunstâncias que a rodeiam. A dimensão e a natureza do item, ou uma combinação de ambas, podem ser o fator determinante.”, ou seja, não se limita a avaliação da materialidade ao critério do valor, remetendo a análise deste critério também para a natureza dos erros.

Na verdade, uma matéria ou item é material se for razoável considerar que, isolada ou conjuntamente com outras matérias ou itens, influencia as expectativas ou decisões dos utilizadores e destinatários do relatório de auditoria. Assim, além da dimensão quantitativa, o conceito de materialidade envolve igualmente uma dimensão qualitativa, onde assumem particular relevo, o tipo e a natureza pública da entidade e as características da atividade administrativa prosseguida, determinantes para o enquadramento preciso das questões de não conformidade com leis e regulamentos e de eficácia do controlo interno, que poderão não ter, na forma, uma expressão monetária evidente, mas traduzirem um efeito materialmente relevante para as conclusões e juízo de auditoria¹³.

Com efeito, a utilização como único critério o valor dos erros para aferir a sua materialidade não pode ser aceite dado que poderia levar, no limite, a que se aceitassem e certificassem, sem qualquer reparo, demonstrações financeiras nas quais as mais elementares regras contabilísticas fossem violadas.

Ora, a natureza dos erros identificados no âmbito da presente verificação que, como se referiu anteriormente, são evidentes e continuados¹⁴, revelam um processo de elaboração e prestação de contas que não apresenta qualidade suficiente, pelo que se mantêm-se as conclusões que já constavam no relato de VEC submetido a contraditório.

Em relação ao nível de materialidade nota-se que o fiscal único se baseou no valor do ativo líquido da ERS e que o limiar fixado foi de 5%, ou seja, € 974 046.69.

A definição do nível de materialidade é, em larga medida, uma questão de julgamento profissional. No entanto, dadas as características da ERS e das suas demonstrações financeiras, que resultam da sua natureza de entidade administrativa independente que prossegue uma atividade de regulação financiada por contribuições e taxas específicas em valor manifestamente desproporcional ao dos custos de funcionamento, por isso, a escolha de um nível de materialidade de 5% do ativo líquido não se afigura como a mais adequada à realidade. De facto, o ativo líquido da ERS está decisivamente influenciado pelas disponibilidades que representam mais de 86% do mesmo, o que implica que todas as rubricas com expressão no balanço estejam individualmente abaixo do limiar de materialidade definido pelo fiscal único, com exceção dos depósitos à ordem, clientes, resultados transitados e resultado líquido do exercício¹⁵.

Sobre a elaboração de um **balanço de abertura**, o fiscal único refere, ainda, mais especificamente que *“De acordo com a NCRF 3, está prevista a elaboração de um balanço de abertura, sendo entendida como uma “boa prática” apenas quando são identificadas reclassificações/reexpressões significativas na transição, o que não se verifica no caso, sendo apenas obrigatória, segundo as NCRF, a apresentação de informação comparativa e caso tenha havido impactos da transição, divulgar os mesmos”*. Refere ainda

¹³ Cfr. ISSAI 200:59

¹⁴ Na medida em que alguns dos erros e falhas detetados também constam das contas de 2014.

¹⁵ O nível de materialidade adotado pelo Tribunal no âmbito da presente auditoria foi determinado com base nos custos operacionais, os quais foram considerados o indicador mais expressivo do nível de atividade desenvolvido pela ERS no exercício económico de 2015. O limiar de materialidade corresponde ao ponto médio do intervalo para este limiar geralmente considerado adequado pelo Tribunal, cfr. Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais.



que “(...) os lançamentos contabilísticos são apresentados, no módulo contabilístico, com dois planos de contas: o POCP e o SNC, na medida em que existem obrigações de reporte que necessitam ainda de um registo num plano POCP, nomeadamente a plataforma SIGO fornecida pela DGO”.

Sobre a interpretação que o fiscal único pretende dar ao conteúdo da NCRF 3 - adoção pela primeira vez das normas contabilísticas e de relato financeiro (NCRF), e que a ERS subscreve, considera-se que a mesma não pode ser acolhida. De facto, a NCRF 3, no seu parágrafo n.º 5, indica que **“Uma entidade deve preparar um balanço de abertura de acordo com as NCRF na data de transição para as NCRF. Este é o ponto de partida da sua contabilização segundo as NCRF e servirá para comparativo nas primeiras demonstrações financeiras de acordo com as NCRF”**.

Na sua argumentação o fiscal único considera que a elaboração de um balanço de abertura seria condicional à identificação de reclassificações/ reexpressões significativas na transição.

Ora, essa leitura não encontra correspondência no texto da referida NCRF. Ao definir a preparação do balanço de abertura como o ponto de partida da contabilização segundo as NCRF (ou seja, de acordo com o Normativo do SNC) e ao definir esse balanço de abertura como o comparativo nas primeiras demonstrações financeiras não pode, de forma nenhuma, concluir-se que essa elaboração dependeria da identificação de diferenças significativas entre as demonstrações financeiras elaboradas de acordo com as NCRF e as demonstrações financeiras elaboradas de acordo com os PCGA anteriores.

A identificação dessas diferenças será isso sim um resultado do processo de contabilização segundo as NCRF, a qual tem como ponto de partida a elaboração do referido balanço de abertura. A sua não elaboração levou ao incumprimento posterior do previsto no parágrafo 7 da referida NCRF, não tendo sido:

- a) Reconhecidos devidamente todos os ativos e passivos;
- b) Desreconhecidos ativos ou passivos cujo reconhecimento não seja permitido pelas NCRF;
- c) Reclassificados itens que segundo as NCRF seja objeto de classificação diversa da classificação previstas segundo os PCGA anteriores;
- d) Mensurados devidamente segundo as NCRF ativos e passivos reconhecidos.

Por sua vez, o incumprimento do disposto no parágrafo 7 da NCRF 3, levou posteriormente ao incumprimento do disposto no parágrafo 8 que prescreve que as entidades deverão reconhecer os ajustamentos efetuados diretamente nos resultados transitados (ou, se apropriado, noutra item do capital próprio) à data da transição; e ao incumprimento do disposto no parágrafo 14 da mesma NCRF - explicação sobre a transição para as NCRF.

No que concerne à **utilização de dois planos de contas distintos** (SNC e POCP), dado que existem obrigações de reporte que necessitarão ainda de um reporte em POCP, situação que decorre de a ERS, por um lado, estar abrangida pela LQER e, por outro lado, ser uma entidade pública reclassificada para efeitos de Contas Nacionais, também não pode aceitar-se o argumento apresentado como justificação para a aplicação deficiente de princípios contabilísticos, porquanto há princípios contabilísticos basilares (na denominação do SNC – pressupostos), como o registo em base de acréscimo, que são comuns a ambos os planos de contas e que não foram cumpridos.

Mesmo admitindo a necessidade de utilização dos dois planos de contas, não se poderia acolher a justificação apresentada para que as demonstrações financeiras finais se traduzissem numa mera transposição de saldos de contas entre sistemas contabilísticos distintos, sem considerar as



especificidades de cada um dos normativos contabilísticos e, sobretudo, sem adequada divulgação no relatório de gestão ou nos anexos às demonstrações financeiras.

▪ **Responsáveis individuais**

Em sede de contraditório, alega um anterior vogal do conselho de administração da Entidade Reguladora da Saúde que *“A verificação externa ao exercício de 2015 da ERS, com o âmbito descrito no artigo 54.º da LOPTC, teve por objetivo a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade, e exatidão do reporte contabilístico, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas (...)”*.

Ora, tendo sido membro do conselho de administração da ERS somente até 2012, o exponente está fora do âmbito da auditoria realizada. Com efeito existe uma autovinculação do Tribunal de Contas ao circunscrever a auditoria ao exercício de 2015, pois foi esse objeto da mesma, delimitado por deliberação dos Juizes Conselheiros da secção respetiva.

Neste contexto a LOPTC, o Manual de Auditoria aprovado pelo próprio Tribunal, e o Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal para o ano de 2016 foram violados (...) na parte em que analisaram as despesas da viatura afeta ao presidente do CA da ERS nos anos anteriores a 2015, designadamente e no que interessa ao Exponente, nos anos de 2010, 2011 e 2012.”

No mesmo sentido se pronunciou um outro anterior vogal do conselho de administração da Entidade Reguladora da Saúde, designadamente que *“Pela Resolução (...) tomada em plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, foi determinada uma verificação externa de contas à ERS, relativa à gerência do ano de 2015, com incidência na verificação dos documentos de suporte da prestação de contas.*

Esta decisão, tomada pelos Senhores Juizes Conselheiros dessa secção, foi definitiva e fixou desde logo o âmbito desta VEC, não sendo permitido aos seus auditores arbitrariamente extravasar estes limites. E assim, por esta razão, ficou excluído do âmbito desta auditoria a análise das despesas da viatura normalmente utilizada pelo presidente do CA da ERS, nomeadamente no período entre 2010 e setembro de 2012, data em que o exponente exerceu funções (...)”.

Apreciando as alegações produzidas, refira-se, em primeiro lugar, que em sede de contraditório o Tribunal de Contas ouve os responsáveis individuais e as entidades sobre a apreciação que o Tribunal faz sobre factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, não havendo lugar a pronúncia sobre os programas de fiscalização do Tribunal, o plano global de auditoria/VEC ou sobre o âmbito, os critérios e a metodologia adotados pelo Tribunal e determinados pelo Juiz Conselheiro da Área para a realização dos trabalhos, nos termos do artigo 78.º, n.ºs 1 a 4 e artigos n.º11.º e 12.º do Regulamento da 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

Em segundo lugar, não assiste razão aos alegantes.

De facto, no Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, encontra-se inscrita a realização de uma verificação externa de contas à Entidade Reguladora da Saúde (ERS), com vista a examinar os documentos de prestação de contas de 2015.

Na sequência, foi elaborado o Plano Global da VEC que inclui o âmbito e os objetivos, a calendarização dos trabalhos, os critérios e a metodologia a utilizar e a discriminação dos recursos humanos e físicos necessários à concretização da ação. O Plano Global da VEC foi aprovado pelo Juiz Conselheiro da Área através de despacho de 12 de maio de 2016.



Este documento, orientador dos trabalhos a desenvolver, foi elaborado em conformidade com as orientações transmitidas pelo Juiz Conselheiro da Área e a sua execução foi periodicamente e sistematicamente revista, tendo-lhe sido introduzidas alterações, em resultado das observações e evidências de auditoria recolhidas.

Note-se que, **para efeitos de fixação do conteúdo do relato, o Juiz Conselheiro da Área dá as orientações que tiver por necessárias à equipa de auditoria e adotará as medidas que tiver por convenientes.**

Ora, tendo sido detetada a utilização irregular da viatura afeta ao presidente do CA da ERS, bem como a ausência do preenchimento dos boletins de utilização do veículo em 2015, impôs-se uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação e informação disponível desde o início de mandato do responsável em causa, designadamente para efeitos de determinação do prejuízo total para a ERS pela irregularidade detetada que se confirmou não se limitar ao exercício de 2015.

Assim, os trabalhos da verificação externa realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TC, e as orientações do Juiz Conselheiro da Área e Relator, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção, designadamente quanto aos ilícitos financeiros detetados na utilização da viatura afeta ao presidente do CA da ERS, porquanto **o relatório de auditoria constitui uma peça instrutória fundamental ao exercício da função de efetivação de responsabilidades financeiras pelo Tribunal de Contas.**



III. DESENVOLVIMENTO

7. CARACTERIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO GERAL

7.1. ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL

A Entidade Reguladora da Saúde é uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão, assim como de independência orgânica, funcional e técnica e de património próprio. Encontra-se adstrita ao Ministério da Saúde, enquanto autoridade de supervisão e regulação do setor da saúde, mas é independente no exercício das suas funções, estando vedada aos membros do governo a possibilidade de dirigir recomendações ou emitir diretivas aos seus órgãos ou a qualquer trabalhador sobre a sua atividade reguladora ou sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução. A ERS goza de poderes de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios sobre o setor da saúde, nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a LQER, com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e nos respetivos estatutos.

A ERS tem por missão¹⁶ a regulação, nos termos da atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde. As atribuições da ERS compreendem a supervisão da atividade e funcionamento dos estabelecimentos prestadores no que concerne:

- a) Ao cumprimento dos requisitos de exercício da atividade e de funcionamento, incluindo o licenciamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde nos termos da lei;
- b) À garantia dos direitos relativos ao acesso aos cuidados de saúde, à prestação de cuidados de saúde de qualidade, bem como dos demais direitos dos utentes;
- c) À legalidade e transparência das relações económicas entre os diversos operadores, entidades financiadoras e utentes.

Compete ainda à ERS elaborar pareceres, estudos e informações previstos na lei, mas está-lhe vedado o exercício de atividades ou a afetação de recursos a finalidades diversas das que lhe são atribuídas por lei.

Especificamente, são objetivos da regulação da ERS:

- a) Assegurar o cumprimento dos requisitos do exercício da atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, incluindo os respeitantes ao regime de licenciamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, nos termos da lei;
- b) Assegurar o cumprimento dos critérios de acesso aos cuidados de saúde, nos termos da Constituição e da lei;
- c) Garantir os direitos e interesses legítimos dos utentes;
- d) Zelar pela prestação de cuidados de saúde de qualidade;
- e) Zelar pela legalidade e transparência das relações económicas entre todos os agentes do sistema;
- f) Promover e defender a concorrência nos segmentos abertos ao mercado, em colaboração com a Autoridade da Concorrência na prossecução das suas atribuições relativas a este setor.

De acordo com o previsto na LQER e no n.º 1 do artigo 33.º dos seus estatutos, a ERS é composta por três órgãos:

¹⁶ Artigo 5.º dos estatutos da ERS.



- O conselho de administração - órgão colegial, constituído por um presidente e dois vogais, (cargos de direção superior de 1.º e de 2.º grau, respetivamente) que são responsáveis pela definição da atuação da ERS e pela direção dos respetivos serviços. Os seus membros são solidariamente responsáveis pelos atos praticados no exercício das suas funções.
- O conselho consultivo - órgão de consulta que inclui elementos de diversos *stakeholders* na área da saúde e que aconselha o conselho de administração na definição das linhas gerais de atuação da ERS. Compete-lhe, ainda, pronunciar-se sobre o orçamento, os planos anuais e plurianuais de atividades, o balanço, as contas e o relatório de atividade da ERS.
- O fiscal único - órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da ERS, constituindo, ainda, órgão de consulta do conselho de administração nesses domínios.

A LQER estabelece disposições relativas às incompatibilidades e impedimentos dos membros do conselho de administração, designadamente que o mandato dos membros do CA é exercido em regime de exclusividade, não podendo os membros:

- a) Ser titulares de órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local, nem desempenhar quaisquer outras funções públicas ou profissionais, salvo funções docentes ou de investigação, desde que não remuneradas;
- b) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora ou deter quaisquer participações sociais ou interesses nas mesmas;
- c) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com outras entidades cuja atividade possa colidir com as suas atribuições e competências.¹⁷

Contudo, a LQER no n.º 3 do artigo 5.º preceitua que, as incompatibilidades ou impedimentos estabelecidos em anexo à presente lei, aplicam-se aos titulares dos órgãos das entidades reguladoras que venham a ser designados ao abrigo da lei-quadro. Na medida em que a nomeação dos membros do conselho de administração da ERS foi anterior à sua publicação, apenas os membros futuramente nomeados ficarão abrangidos.

Quanto à organização interna, de acordo com o estabelecido no artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, a ERS dispõe dos serviços de apoio indispensáveis à prossecução das suas atribuições. A sua organização e funcionamento foram estabelecidos em regulamento aprovado pelo CA a 10 de setembro de 2014¹⁸. De acordo com o plano de atividades de 2015, a ERS encontrava-se organizada em termos funcionais da seguinte forma:

¹⁷ Transposto para o artigo 36.º dos estatutos da ERS. Segundo o n.º 5 do artigo 32.º da LQER as incompatibilidades identificadas nas alíneas b) e c) são extensíveis a todos os trabalhadores das entidades reguladoras, bem como a todos os prestadores de serviços relativamente aos quais possa existir conflito de interesses, designadamente quando se trate da prestação de serviços nas áreas jurídica e económico-financeira, cabendo ao conselho de administração aferir e acautelar a existência desse conflito.

¹⁸ De acordo com a alínea h) do n.º 1 do artigo 40º dos estatutos da ERS compete ao CA definir e aprovar a organização interna da ERS.



Figura 1 – Organograma



O referencial contabilístico adotado pela Entidade Reguladora da Saúde é o Sistema de Normalização Contabilística - SNC, por força do n.º 1 do artigo 38.º, da Lei n.º 67/2013¹⁹, de 28 de agosto e do n.º 1 do artigo 59.º, do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto²⁰.

Anteriormente, a ERS aplicava o Plano Oficial de Contabilidade Pública, através do sistema informático de suporte à contabilidade gerido pela ESPAP. Com a adoção, em 2014, do SNC, a ERS passou a utilizar o sistema de informação de suporte à contabilidade ERP-Primavera, nas componentes de contabilidade, orçamento, património e recursos humanos.

Em 2015, os registos contabilísticos foram efetuados no sistema de informação de suporte à contabilidade em contas do Plano Oficial de Contabilidade Pública, sendo posteriormente realizada a transição para o Sistema de Normalização Contabilística mediante a mera conversão de contas, com uma aplicação deficiente de princípios contabilísticos e, em algumas situações, tendo por referência os recebimentos e os pagamentos, *i.e.*, numa ótica de caixa.

Em sede de contraditório, o CA da ERS informa que *“Até ao final do ano de 2016, a ERS irá passar a trabalhar diretamente com o plano de contas do SNC, uma vez que a Primavera já desenvolveu o Enterprise Resource Planning (ERP), para o SNC-AP”*.

Em reunião de 19 de agosto de 2015, o CA da ERS aprovou a revisão do plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPRCIC)²¹ e nomeou o diretor do departamento jurídico como responsável pelo acompanhamento do plano.

Contudo, no final do 1.º semestre de 2016, ainda não tinha sido elaborado o respetivo relatório de acompanhamento relativo ao ano de 2015.

7.2. ATIVIDADE DESENVOLVIDA

No cumprimento da sua missão de regular a atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde a ERS desenvolve diversas atividades, de entre as quais se incluem a análise e tratamento de

¹⁹ lei-quadro das entidades reguladoras (LQER).

²⁰ Estatutos da Entidade Reguladora da Saúde.

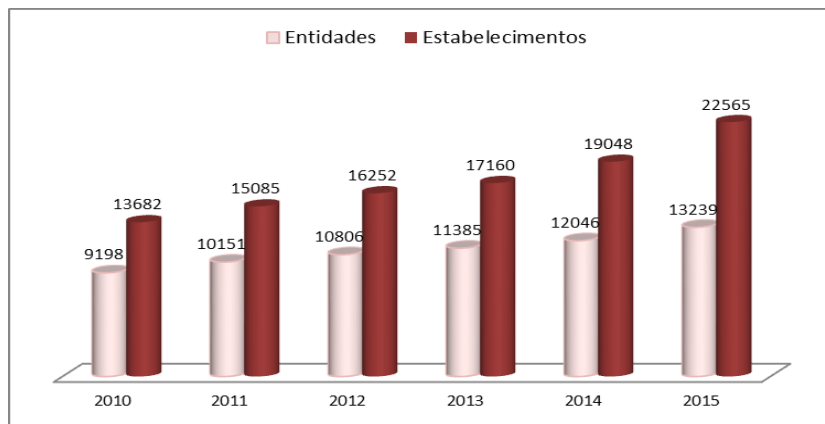
²¹ Conforme PPRCIC, datado de agosto de 2015 *“A Entidade Reguladora da Saúde (ERS), consciente de que a corrupção e os riscos conexos são um sério obstáculo ao seu normal funcionamento, aprovou em 2012 o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, dando cumprimento às recomendações do CPC n.1/2009 e n. 1/2010”*.



reclamações, inspeções e auditorias às instalações e equipamentos dos prestadores de cuidados de saúde, condução de processos de contraordenação e aplicação de sanções e a produção de estudos, recomendações, instruções e pareceres sobre a organização do sistema de saúde, em especial sobre os direitos dos utentes.

Em 2015, o universo das entidades e estabelecimentos regulados, de acordo com a informação disponível no “Registo de Entidades e Estabelecimentos Prestadores de Cuidados de Saúde”, é a constante da figura seguinte, que evidencia um aumento do número de entidades e de estabelecimentos registados face a 2014 de 9,9% (1.193) e 18,5% (3.517), respetivamente.

Figura 2 – Evolução do número de entidades e estabelecimentos registados



Fonte: Relatório de atividades de 2015

Assim, a 31 de dezembro de 2015, encontravam-se registados na ERS 22.565 estabelecimentos, explorados por 13.239 entidades.

No âmbito da gestão e manutenção do “Registo de Estabelecimentos Prestadores de Cuidados de Saúde”, foram desenvolvidas as seguintes tarefas:

Quadro 1 – Evolução das tarefas de manutenção de registo

Tarefas	2012	2013	2014	2015	Variações		
					2012-2013	2013-2014	2014-2015
Validação de Pré-registos	1098	1078	1407	1893	-2%	31%	35%
Novas Entidades Inscritas	921	902	1029	1414	-2%	14%	37%
Novos Estabelecimentos Registados	1015	1215	1737	5254	20%	43%	202%
Validação de alterações ao registo	3052	7860	6457	6829	158%	-18%	6%

Fonte: Relatório de atividades de 2015

Com se verifica pelo quadro supra, a validação de alteração de registos é a tarefa com maior peso na atividade de manutenção do registo de estabelecimentos e entidades.

Note-se que na sequência da aprovação dos novos estatutos da ERS, que lhe atribuíram a competência exclusiva no licenciamento de estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, verificou-se um aumento do número de licenciamentos, tal como evidencia o quadro seguinte:



Quadro 2 – Estabelecimentos licenciados - acumulado

Licenças (dados acumulados) por Tipologia de Estabelecimento Prestadores de Cuidados de Saúde	2013	2014	2015	Variação		
				2013-2014	2014-2015	2013-2015
Centros de enfermagem	500	659	803	31,8%	21,9%	60,6%
Clínicas ou consultórios dentários	6 018	6 785	7 460	12,7%	9,9%	24,0%
Clínicas ou consultórios médicos	2 263	3 049	3 781	34,7%	24,0%	67,1%
Laboratórios de anatomia patológica	0	0	8	Na	Na	Na
Laboratórios de genética médica	0	0	1	Na	Na	Na
Laboratórios de patologia clínica e análises clínicas	0	6	72	Na	1100,0%	Na
Postos de Colheita de Pat. Clínica e análises clínicas	0	32	930	Na	2806,3%	Na
Unidades com internamento ou bloco operatório	3	27	42	800,0%	55,6%	1300,0%
Unidades de cirurgia de ambulatório geral	2	9	19	350,0%	111,1%	850,0%
Unidades de diálise	0	0	9	Na	Na	Na
Unidades de medicina física e reabilitação	615	745	882	21,1%	18,4%	43,4%
Unidades de medicina nuclear	0	0	2	Na	Na	Na
Unidades de obstetrícia e neonatologia	5	6	8	20,0%	33,3%	60,0%
Unidades de radiologia	0	112	302	Na	169,6%	Na
Unidades de radioterapia	0	0	2	Na	Na	Na
TOTAL	9 406	11 430	14 321	21,5%	25,3%	52,3%

Fonte: Elaboração própria c/ base em elementos facultados pela ERS

Para apreciar e monitorizar as reclamações dos utentes dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, a ERS disponibiliza a todas as entidades que os exploram o acesso à plataforma informática – Sistema de Gestão de Reclamações (SGREC).

Em 2015, em resultado da extensão da incumbência de apreciação das reclamações dos utentes, designadamente às reclamações dos utentes dos estabelecimentos públicos de saúde, foram recebidas na ERS 63.111 reclamações, *i.e.*, mais +446,4% que em 2014 (11.551). Note-se que das 63.111 reclamações, cerca de 70% (44.130) respeitam a prestadores de cuidados de saúde do setor público.

Quadro 3 – Temas visados nas reclamações - por natureza jurídica do prestador

Temas visados nas Ocorrências /reclamações	2015			
	Privado	Público	Social	Total
Procedimentos administrativos	3 795	7 944	171	11 910
Tempos de espera para atendimento	3 428	7 851	144	11 423
Cuidados de saúde e segurança do doente	2 831	6 544	272	9 647
Focalização no utente	2 269	6 609	204	9 082
Questões financeiras	1 741	2 119	84	3 944
Acesso a cuidados de saúde	647	8 521	64	9 232
Instalações e serviços complementares	720	2 179	48	2 947
Sugestão	293	650	6	949
Outros Temas	2 207	1 713	57	3 977
TOTAL	17 931	44 130	1 050	63 111
	Qt			
	%	28%	70%	2%
				100%

Fonte: Relatórios sistema de gestão de reclamações -síntese descritiva de 2015



Quadro 4 – Temas visados nas reclamações

Temas visados nas reclamações	2012		2013		2014		2015	
	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%
Procedimentos administrativos	1 922	24,3	2 020	24,8	2 882	25,0	11 910	18,9
Tempos de espera para atendimento	1 673	21,2	1 762	21,6	2 385	20,6	11 423	18,1
Cuidados de saúde e segurança do doente	1 522	19,2	1 767	21,7	2 023	17,5	9 647	15,3
Focalização no utente/ Assistência Humana	445	5,6	340	4,2	1 227	10,6	9 082	14,4
Questões financeiras	752	9,5	792	9,7	1 109	9,6	3 944	6,2
Acesso a cuidados de saúde	479	6,1	395	4,8	575	5,0	9 232	14,6
Instalações e serviços complementares	240	3,0	228	2,8	357	3,1	2 947	4,7
Folha de reclamação anulada	684	8,6	596	7,3		0,0		0,0
Questões Legais	94	1,2	143	1,8		0,0		0,0
Sugestão		0,0		0,0	15	0,1	949	1,5
Discriminação	17	0,2	15	0,2		0,0		0,0
Outros temas	82	1,0	102	1,3	978	8,5	3 977	6,3
TOTAL	7 910	100	8 160	100	11 551	100	63 111	100
Elogio/Louvor					115	1,0	10 967	
TOTAL C/ Elogio ou Louvor	7 910		8 160		11 666		74 078	

Fonte: Relatório de Atividades da ERS de 2012 a 2015

Como se verifica no quadro seguinte, a maioria das reclamações resultou em arquivamento liminar ou arquivamento sumário por ter sido considerado que não se justificava a intervenção da ERS.

Quadro 5 – Número de reclamações/elogios recebidos e o resultado da análise

Resultado das Reclamações	2012					2013					2014					2015			
	2008-10	2011	2012	TOTAL	%	2008-11	2012	2013	TOTAL	%	2008-12	2013	2014	TOTAL	%	2014	2015	TOTAL	%
Arquivamento sumário/ Não se justifica intervenção regulatória	9	1 266	4 455	5 730	75,3	24	1 562	5 471	7 057	81,1	86	1 151	5 759	6 996	79,6	3 003	11 200	14 203	69,2
Arquivamento liminar	0	24	868	892	11,7	0	16	787	803	9,2	0	14	854	868	9,9	175	4 673	4 848	23,6
Garantia de medidas corretivas	0	105	336	441	5,8	0	90	159	249	2,9	0	27	113	140	1,6	36	140	176	0,9
Transferência para entidade externa	3	141	124	268	3,5	2	191	194	387	4,4	3	129	199	331	3,8	160	173	333	1,6
Transferência interna				0	0,0				0	0,0	2	43	144	189	2,2	58	527	585	2,9
Situação ultrapassada	0	33	98	131	1,7	3	33	61	97	1,1	1	60	121	182	2,1	106	230	336	1,6
Pretensão atendida	0	27	34	61	0,8	0	14	28	42	0,5	0			0	0,0			0	0,0
Com recomendação/ sugestão de atuação ao prestador	0	21	22	43	0,6	0	8	5	13	0,1	0	3	13	16	0,2	9	1	10	0,0
Não colaboração do exponente				0	0,0				0	0,0			2	2	0,0	2	23	25	0,1
Apensação a Processo em curso				0	0,0				0	0,0			10	10	0,1			0	0,0
Abertura de processo de inquérito	0	12	20	32	0,4	0	21	27	48	0,6	3		15	18	0,2			0	0,0
Sem fundamento	0	7	3	10	0,1	0	1	0	1	0,0	0	2	35	37	0,4			0	0,0
Total - Reclamações Terminadas	12	1 636	5 960	7 608	100,0	29	1 936	6 732	8 697	100,0	95	1 429	7 265	8 789	100,0	3 549	16 967	20 516	100,0
%	0%	22%	78%	100%		0%	22%	77%	100%		1%	16%	83%	100%		17%	83%	100%	
Total - Reclamações Recebidas	7910					8160					10948					74078			
% terminadas no PP Ano	75,3%					82,5%					66,4%					22,9%			

Fonte: Relatórios de atividades da ERS de 2012 a 2015



Quadro 6 – Encaminhamento externo das reclamações

Reclamações Terminadas com Encaminhamento Externo	2012				2013				2014				2015		
	2006-2010	2011	2012	%	2006-2011	2012	2013	%	2006-2012	2013	2014	%	2014	2015	%
	3	141	124		3	191	194		3	129	199		160	173	
Ordem dos Médicos	115			42,9	221			57,1	205			61,9	257		77,2
Ordem dos Médicos Dentistas	91			34,0	98			25,3	64			19,3	47		14,1
ASAE-Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	4			1,5	9			2,3	15			4,5	Nd		0,0
ISS-Instituto da Segurança Social	4			1,5	5			1,3	7			2,1	Nd		0,0
ISP - Instituto de Seguros de Portugal	9			3,4	2			0,5	5			1,5	Nd		0,0
Organismos Ministério Saúde (ex. ARS IGAS DGS)	7			2,6	8			2,1	5			1,5	Nd		0,0
INEM- Instituto Nacional de Emergência Médica	3			1,1	6			1,6	4			1,2	Nd		0,0
Ordem dos Enfermeiros	11			4,1	6			1,6	3			0,9	Nd		0,0
Organismos de Outros Ministérios	5			1,9	9			2,3	3			0,9	Nd		0,0
Infarmed	1			0,4	2			0,5	2			0,6	Nd		0,0
Outros	18			6,7	21			5,4	18			5,4	29		8,7
TOTAL	268			100,0	387			100,0	331			100,0	333		100,0

Fonte: Relatórios de atividades da ERS de 2012 a 2015

No período de 2012 a 2014, a maioria das reclamações foram processadas e analisadas no próprio ano. Já em 2015, em resultado do aumento do número de reclamações recebidas, apenas 22,9% das reclamações foram processadas e analisadas nesse ano.

Quadro 7 – Tempo de tratamento de reclamações pela ERS

Treatment Reclamação	31-dez-2013	31-dez-2014	31-dez-2015
Apreciação e monitorização			
Tempo médio /dias	60,6	42,39	80,8
Media global acumulada/dias	98,4	93,61	Nd

Fonte: Relatórios de atividades da ERS de 2012 a 2015

Por forma a assegurar que estes estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde cumprem os requisitos legais e regulamentares de funcionamento, a ERS dispõe ainda de poderes sancionatórios.

Neste âmbito, durante o ano de 2015 foram instaurados 42 processos de contraordenação, num total de 54 infrações.

²² Por conterem questões de natureza técnica e/ou de deontologia profissional.



Quadro 8 – Infrações no âmbito de processos de contraordenação

Infrações no âmbito dos processos de Contraordenação instaurados pela ERS	2012		2013		2014		2015	
	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%
Ausência de registo na ERS (art.º 45.º n.º 2 e 51.º n.º 2 a))	205	33,39	203	36,5	68	33,0	25	46,3
Violação de normativos relacionados com o regime de licenciamento específico	244	39,74	223	40,1	52	25,2	2	3,7
Inexistência de Livro de reclamações	102	16,61	87	15,6	45	21,8	9	16,7
Não envio da reclamação para a ERS no prazo de 10 dias úteis	12	1,95	10	1,8	8	3,9		
Recusa de colaboração com a ERS	9	1,47	10	1,8	9	4,4	1	1,9
Não prestação de informação ou prestação de informações falsas	15	2,44	7	1,3	5	2,4	3	5,6
Não facultou imediata e gratuitamente o livro de reclamações ao utente	5	0,81	5	0,9	12	5,8	9	16,7
Incumprimento da obrigação de atualização do registo	2	0,33	4	0,7	2	1,0	5	9,3
Não tem afixado o letreiro do livro de reclamações	4	0,65	2	0,4	1	0,5		
Inexistência, no letreiro, da identificação e morada completa da ERS	4	0,65	2	0,4		0,0		
Desrespeito de norma ou de decisão da ERS (artigo 51.º, n.º 1, alínea b)			3	0,5		0,0		
Falta de identificação da entidade e da direção clínica	3	0,49		0,0		0,0		
Não entrega do duplicado da reclamação ao utente, conservando o triplicado no LR, que não pode ser retirado	3	0,49		0,0	4	1,9		
Não afixação de horário de funcionamento (clínicas e consultórios dentários e termas)	2	0,33		0,0		0,0		
Não manter, p/ um período mínimo de 3 anos, arquivo organizado dos livros de reclamação encerrados	2	0,33		0,0		0,0		
Seguro profissional e de atividade	2	0,33		0,0		0,0		
TOTAL	614	100,0	556	100,0	206	100,0	54	100,0

Fonte: Relatórios de atividades da ERS de 2012 a 2015

Em resultado de todas essas decisões, foram aplicadas sanções, repartidas entre coimas²³ ou sanções pecuniárias, admoestações e absolvições, conforme quadro infra:

Quadro 9 – Decisões de processos de contraordenação

Processos de Contraordenação		2012		2013		2014		2015	
		Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%
Sanções	Pagamento Voluntário	1	0,3	0	0,0	0	0,0	Nd	Na
	Sanção Pecuniária	218	72,2	128	36,9	113	40,4	Nd	Na
	Admoestação	26	8,6	171	49,3	84	30,0	Nd	Na
Arquivamento / Absolvição		57	18,9	48	13,8	83	29,6	Nd	Na
TOTAL		302	100,0	347	100,0	280	100,0	144	100,0
Valor Total aplicado em Coimas		€ 193.675,00		€ 190.225,00		€ 273.418,62		€ 193.450,00	
Valor Mínimos e Máximos aplicados de Coimas		Mínimo 500,00 € Máximo 4.000,00 €		Mínimo 125,00 € Máximo 15.000,00 €		Mínimo 25,00 € Máximo 89.783,62 €		Mínimo Nd € Máximo Nd €	

Fonte: Relatórios de atividades da ERS de 2012 a 2015

No exercício dos poderes de supervisão, em matéria de defesa do direito do acesso universal e equitativo aos serviços públicos de saúde ou publicamente financiados, a ERS instaurou os seguintes processos de inquérito no triénio 2013-2015:

²³ Por lapso, no Relatório de Atividades de 2015 foi inscrito o montante de € 193.450,00 relativo a coimas aplicadas, quando o valor correto é de € 192.775,00.



Quadro 10 – Processos de inquérito no âmbito do acesso aos cuidados de saúde

Situação/ Ano	2013	2014	2015	Variação		
				2013-2014	2014-2015	2013-2015
Instaurados	21	17	29	-19%	71%	38%
Concluídos	19	18	25	-5%	39%	32%

Fonte: Relatórios de atividades da ERS de 2013 a 2015

Com se verifica no quadro supra, em 2015, o número de processos de inquérito instaurados pela ERS aumentou 38% (+8) e os processos concluídos aumentaram 32% (+6) face a 2013.

Nos processos de inquérito concluídos a ERS emitiu instruções e recomendações e no caso de não ter verificado qualquer violação ou irregularidade procedeu ao arquivamento ou advertência ao prestador acompanhado de arquivamento, conforme quadro infra:

Quadro 11 – Resultados dos processos de inquérito concluídos

Resultados	2013	2014	2015	Variação		
				2013-2014	2014-2015	2013-2015
Instruções	4	19	23	375%	21%	475%
Recomendações	3	1	1	-67%	0%	-67%
Arquivamento	14	2	6	-86%	200%	-57%

Fonte: Relatórios de atividades da ERS de 2013 a 2015

No âmbito da análise e investigação de participações ou reclamações em que se denunciam práticas, por parte dos estabelecimentos, de violação do direito dos utentes à prestação de cuidados de saúde de qualidade, a ERS instaurou ainda os seguintes processos de inquérito:

Quadro 12 – Processos de inquérito no seguimento de reclamações

Situação/ Ano	2014	2015	Variação
			2014-2015
Instaurados	8	18	125%
Concluídos	9	13	44%

Fonte: Relatórios de atividades da ERS de 2014 e 2015

Quadro 13 – Resultados dos processos de inquérito concluídos

Resultados	2014	2015	Variação
			2014-2015
Instruções	4	6	50%
Recomendações		1	Na
Arquivamento	5	6	20%

Fonte: Relatórios de atividades da ERS de 2014 e 2015

No âmbito dos poderes de fiscalização, a ERS realizou ações de fiscalização regulares e avaliações periódicas, a par da realização de fiscalizações urgentes e/ou extraordinárias, com o objetivo de verificar o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares de exercício da atividade e de funcionamento dos estabelecimentos regulados. Realizou, ainda, auditorias no âmbito do sistema nacional de avaliação em saúde (SINAS).



Quadro 14 – Ações de fiscalização, avaliações periódicas e auditorias

Fiscalizações/ Avaliações Periódicas/ Auditorias	2013		2014		2015		Variação		
	Qt	%	Qt	%	Qt	%	2013-2014	2014-2015	2013-2015
Cumprimento dos requisitos de funcionamento	984	79	334	88	698	92	-66%	109%	-29%
No âmbito de estudos com temáticas diversas	169	14	Nd		Nd		Nd	Nd	Nd
Auditorias no âmbito do SINAS	61	5	44	12	59	8	-53%	34%	-37%
Dedicadas à qualidade dos cuidados de saúde	33	3							
Total	1 247	100	378	100	757	100	-70%	100%	-39%

Fonte: Relatórios de atividades da ERS de 2013 a 2015

Para além das atividades que se destacaram, a ERS desenvolve ainda, tal como já foi referido, outras ações, como vistorias prévias, processos de averiguação, processos de fiscalização de práticas de publicidade, ações de mediação e elaboração de estudos²⁴, inquéritos e pareceres.

7.3. RECURSOS HUMANOS

No final do ano de 2015 a Entidade Reguladora da Saúde contava com 61 trabalhadores²⁵, dos quais três integravam o conselho de administração (CA).

O número de efetivos ao serviço da ERS aumentou 19,6% (10 trabalhadores) no período 2012-2015, passando de 51 em 2012 para 61 em 2015. No período analisado ocorreram variações significativas ao nível da distribuição desses efetivos por grupo de pessoal.

Essas variações, assim como o número total de efetivos ao serviço da ERS em cada ano, encontram-se evidenciadas no quadro e no gráfico infra:

Quadro 15 – Recursos humanos por género e categoria profissional

Grupo de pessoal	2012			2013			2014			2015			12/13	13/14	14/15	12/15
	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total	Variação			
Dirigentes Superiores		3	3		3	3		3	3		3	3	0%	0%	0%	0%
Dirigentes Intermédios	1	3	4	10	5	15	10	5	15	12	3	15	275%	0%	0%	275%
Técnico Superior	27	4	31	17	2	19	17	3	20	22	5	27	-39%	5%	35%	-13%
Assistente Técnico	9	3	12	9	3	12	9	3	12	11	5	16	0%	0%	33%	33%
Assistente Operacional		1	1		1	1		1	1	0	0	0	0%	0%	-100%	-100%
Total	37	14	51	36	14	50	36	15	51	45	16	61	-2%	2%	20%	20%

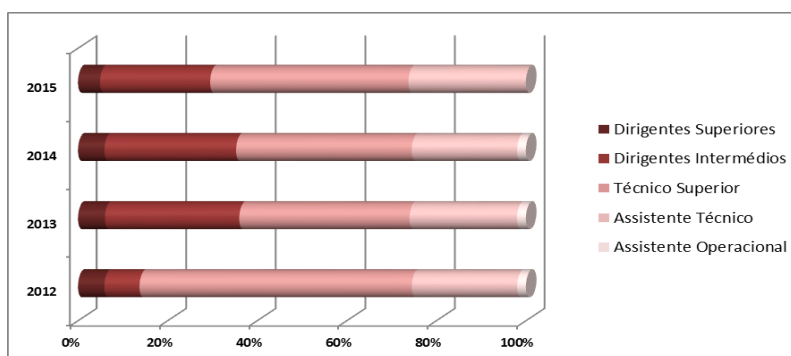
Fonte: Balanços sociais da ERS de 2012 a 2015.

²⁴ Competência do departamento de estudos e regulação económica (DERE), constituído por 5 colaboradores. Em 2013, a ERS publicou 5 estudos, em 2014, 5 estudos, e em 2015, 6 estudos.

²⁵ No final do ano de 2015 a ERS contava ainda com 3 estagiários não incluídos no balanço social.



Gráfico n.º 1 – Recursos humanos por grupo de pessoal - 2015



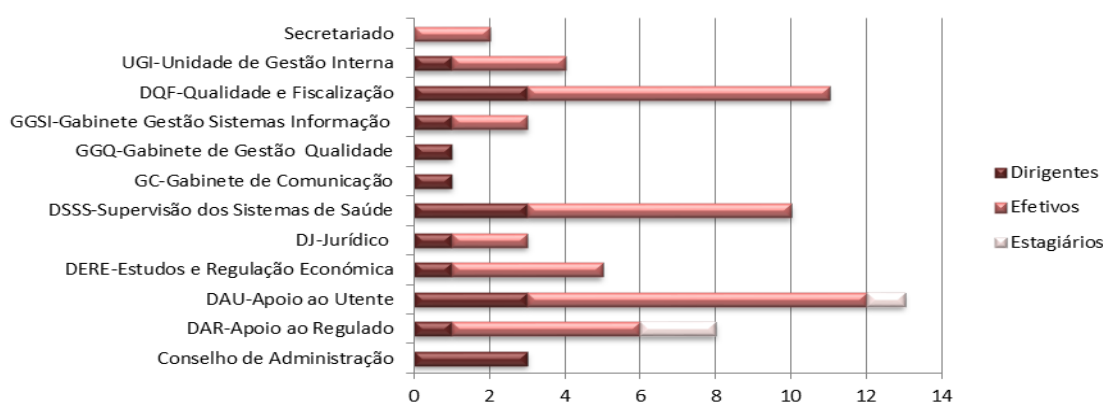
Fonte: Balanço social da ERS de 2015

Em novembro de 2013, após a aprovação da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (lei-quadro das entidades reguladoras), e com vista a adequar a estrutura orgânica da ERS aos seus estatutos (em revisão à data), foi operada uma reestruturação departamental que levou a um aumento substancial do número de dirigentes intermédios.

Com efeito, em 2012 a ERS tinha 4 dirigentes intermédios (diretores de departamento) e na sequência da reestruturação realizada passou a contar com 15 dirigentes intermédios (7 diretores de departamento e 8 coordenadores). Em contrapartida, o número de técnicos superiores registou uma diminuição de 31 para 19, ou seja, 11 técnicos superiores passaram a dirigentes.

Assim, não obstante o número de trabalhadores da ERS no triénio 2012-2014 ter-se mantido inalterado (51 efetivos), o acréscimo do número de dirigentes contribuiu para o aumento de 33,5% (em 2012, €1,5 milhões e em 2014, € 1,9 milhões) registado nos gastos com o pessoal no mesmo período.

Gráfico n.º 2 – Recursos humanos por unidade orgânica e grupo de pessoal – 2015

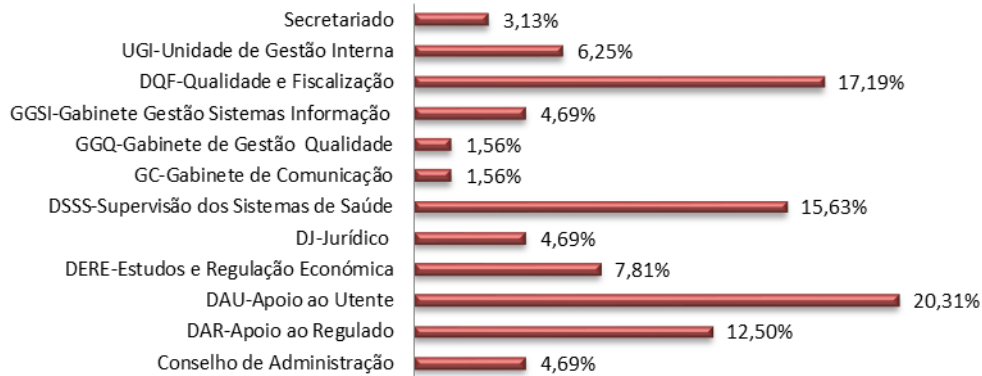


Fonte: Elaboração própria com base no mapa das remunerações da ERS

As unidades orgânicas com maior peso na estrutura de pessoal da ERS são o departamento de apoio ao utente (DAU) com 13 trabalhadores (20,3%), o departamento de qualidade e fiscalização (DQF) com 11 (17,2%) e o DSSS-departamento de supervisão dos sistemas de saúde com 10 (15,6%). Já o gabinete de comunicação e o gabinete de gestão da qualidade são apenas constituídos pelos seus coordenadores.



Gráfico n.º 3 – Distribuição do pessoal por unidade orgânica - 2015



Fonte: Elaboração própria com base no mapa das remunerações

7.3.1. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES DOS MEMBROS DO CA

A dimensão, complexidade e exigência das funções de regulação justificaram que a LQER instituisse que o mandato dos membros do CA destas entidades é exercido em regime de exclusividade. No entanto, a LQER admite que os membros do CA possam exercer funções docentes ou de investigação, desde que não remuneradas.

O impedimento de exercício de funções de docência remuneradas pelos titulares dos órgãos das entidades reguladoras aplica-se apenas aos titulares designados ao abrigo da LQER. Assim, na medida em que a nomeação dos membros do conselho de administração da ERS responsáveis pelo exercício de 2015 foi anterior à sua publicação, não estão abrangidos por este impedimento.

Dir-se-á, porém, que a acumulação de funções, não sendo esporádica e constituindo-se como recorrente, pode afetar de forma significativa a presença, a disponibilidade e o desempenho dos membros do CA na gestão efetiva destas entidades.

No período de 2012 a 2015, a “*Relação dos funcionários e agentes em situação de acumulação de funções*”, de acordo com o modelo previsto no Anexo 6 das Instruções n.º 1/2004, do Tribunal de Contas, inclui a seguinte informação relativa à acumulação de funções dos membros do conselho de administração:

Quadro 16 – Acumulação de funções pelos membros do CA da ERS

Período	Nome	Entidade	Cargo ou Função	Forma do Provisamento	Vencimento	Entidade	Cargo ou Função	Data do Despacho	Regime de acumulação
2012-2015	Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões	Universidade de Aveiro	Professor	CTFP a termo resolutivo certo	Nd	ERS	Presidente	31/08/2010	Nomeação
2012-2015	Álvaro José Barbosa Moreira da Silva	Centro Hospitalar do Porto	Médico	CTTI	Nd	ERS	Vogal	21/11/2012	Nomeação
2012-2015	Nuno Francisco de Sá e Melo de Castro Marques	Faculdade de Economia do Porto	Assistente convidado a tempo parcial	CTFP a termo resolutivo certo	Nd	ERS	Vogal	21/11/2012	Nomeação

Fonte: Mapa de Acumulação de Funções disponibilizado pela ERS



No entanto, em resultado da recolha de informação junto de outras entidades²⁶ apurou-se que os membros do CA exerceram funções, remuneradas, noutras entidades para além das referidas na informação remetida pela ERS.

Na verdade, no exercício de 2015, o presidente da ERS exerceu docência na Universidade de Aveiro, na Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, na Universidade de Coimbra e no Instituto de Higiene e Medicina Tropical (Lisboa). Já o vogal Álvaro Moreira da Silva exerceu a docência no Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar e o vogal Nuno Castro Marques exerceu a docência na Faculdade de Economia da Universidade do Porto e na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa do Porto.

Acresce que, de acordo com a evidência recolhida junto das referidas entidades, bem como da análise da utilização das viaturas afetas aos membros do CA, designadamente da Via Verde:

- O presidente da ERS exerceu funções docentes ou de investigação remuneradas maioritariamente durante o horário normal²⁷ de funcionamento da ERS;
- O vogal Álvaro da Silva exerceu funções docentes ou de investigação remuneradas unicamente durante o horário normal de funcionamento da ERS;
- O vogal Nuno Marques exerceu parcialmente as funções docentes ou de investigação remuneradas durante o horário normal de funcionamento da ERS.

7.3.2. UTILIZAÇÃO DE VIATURAS PELOS MEMBROS DO CA

Estabelece o n.º 5 do artigo 25.º da LQER e o n.º 5 do artigo 39.º dos estatutos da ERS que a utilização de cartões de crédito e outros instrumentos de pagamento, viaturas, comunicações, prémios, suplementos e gozo de benefícios sociais pelos membros do conselho de administração obedece ao disposto no Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março (estatuto do gestor público).

Por forma a confirmar a regularidade da utilização das viaturas e dos custos que lhes estão associados, solicitaram-se os boletins mensais dos veículos tendo-se verificado que não foram preenchidos os boletins relativos às viaturas afetas aos membros do CA, o que constitui uma falha de controlo interno.

Não obstante, através da análise dos extratos de via verde e da quilometragem das viaturas, foi recolhida evidência de que o presidente da ERS utilizou a viatura de serviço que lhe estava adstrita pela entidade, enquanto membro do conselho de administração, nas deslocações para o exercício de funções em acumulação (docência ou coordenação de cursos de formação), bem como para as deslocações pendulares residência/ERS, conforme gráficos e figuras seguintes:

²⁶ Foi recolhida informação junto das entidades referidas nas notas curriculares dos membros do CA da ERS, pelo que a informação constante do quadro pode não incluir todas as acumulações de funções no período analisado.

²⁷ O horário de funcionamento da ERS é das 9h às 17h30.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

Gráfico n.º 4 – Gastos associados à utilização da via verde – Presidente - 2015

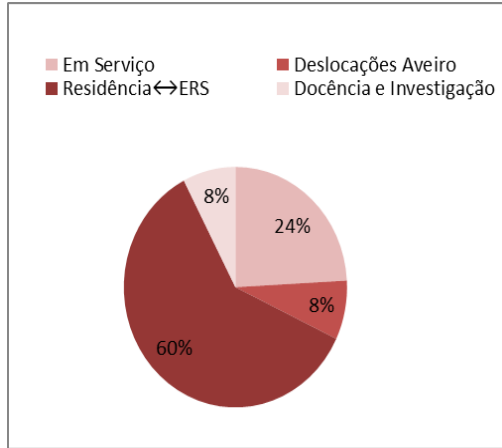


Gráfico n.º 5 – Número de utilizações da via verde Presidente - 2015

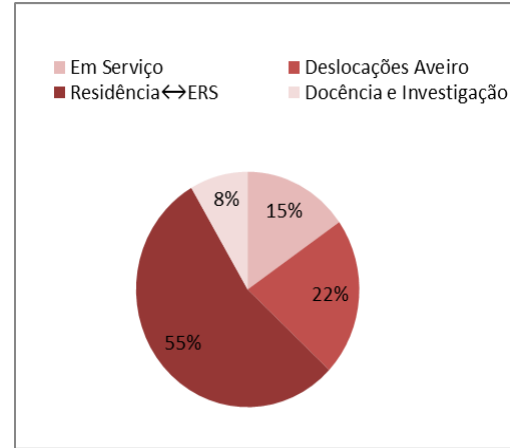


Figura 3 – Percurso pendular residência/ERS



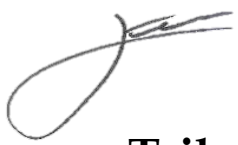
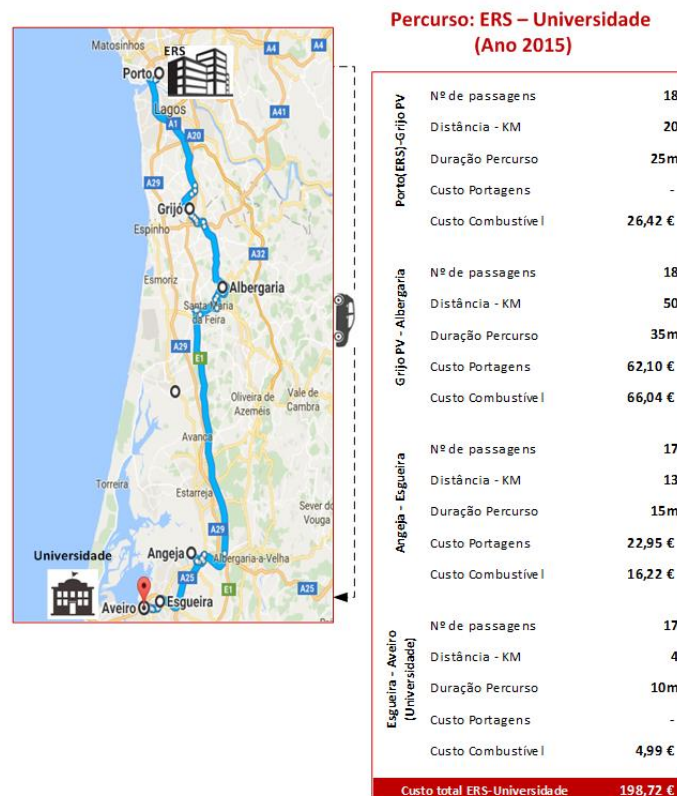


Figura 4 – Percurso pendular residência/Universidade de Aveiro



Figura 5 – Percurso pendular ERS/Universidade de Aveiro



Nota.: Na determinação dos custos com combustível foi feita uma estimativa com base no custo médio do gasóleo em 2015 e o consumo médio de combustível da viatura constante do manual de utilização da viatura (6 l/100 km).



Em sede de contraditório, o anterior presidente do CA da ERS informa que *“(...) nunca suspeitou que a utilização da viatura que lhe estava afeta enquanto presidente da ERS para o transportar de e para a sua residência pudesse não ser conforme as regras legais e regulamentares aplicáveis”*.

Informa, ainda, que *“(...) sempre agiu na convicção — que ainda hoje mantem — de que tal utilização era admissível e legítima.”*

Diz-se ainda nas alegações apresentadas que a viatura não foi utilizada para benefício pessoal. Ora, nesta matéria, podem-se considerar muitos dos argumentos expendidos no sentido de que *“(...) a situação que encontrou correspondia exatamente à conduta que adotou (...)”²⁸, que “(...) em momento algum os serviços da ERS o alertaram (ou ao conselho de administração) para qualquer desconformidade desta conduta (...)”* e até que *“(...) o signatário dispensou o motorista que lhe estava adstrito, recolocando-o a exercer funções de assistente administrativo, passando ele próprio a conduzir a viatura (...)”*.

Ainda assim a conduta é censurável a título de negligência, por violação dos deveres de diligência e cuidado, o que por si não é suficiente para afastar a ilicitude. Note-se que a viatura da ERS foi utilizada, frequentemente, nas deslocações para as universidades onde o presidente do CA da ERS lecionava, em acumulação, sendo remunerado por isso. Por outro lado, é inequívoco o dano causado para o erário público na medida em que não houve contraprestação para a ERS.

Sobre a mesma matéria alega o CA da ERS que *“As alegadas irregularidades detetadas dizem respeito à utilização da viatura afeta ao presidente do CA nas deslocações realizadas por este, quase exclusivamente, nos trajetos entre a sede da ERS e a sua residência. Ora, quanto à utilização da viatura para este efeito, não é aceitável o entendimento de que se trata de uma utilização privativa ou de uso pessoal.”*.

O CA da ERS alega, ainda, que o estatuto do gestor público *“(...) não contém qualquer regra específica quanto à utilização da viatura (...) nessa medida, são apenas duas as regras que decorrem diretamente do EGP quanto à utilização das viaturas: em primeiro lugar as viaturas são qualificadas com “viaturas de serviço” (...) em segundo lugar, da utilização da viatura não poderá resultar uma despesa em combustível e portagens superior a 25% do abono mensal para despesas de representação.”*.

Finalmente, que *“(...) não pode ser retirado daquele conjunto de normas que a utilização da viatura afeta a um membro do CA exclui as deslocações entre a residência e local de trabalho (...) habitualmente entendidas como deslocações em serviço (...)”*, para concluir que *“(...) a utilização do veículo afeto ao presidente do conselho de administração da ERS para as deslocações pendulares Residência-ERS-Residência devem ser entendidas como admissíveis à luz da utilização da viatura em serviço (...)”*.

Em primeiro lugar, cabe salientar que o estatuto do gestor público (EGP), quer na versão do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, quer na versão que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, não permite a utilização pessoal das viaturas que são afetas aos gestores públicos.

De facto, o EGP estabelece que o nele disposto exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas, o que consubstancia uma remissão para estas normas, e o regime jurídico geral da afetação e utilização dos veículos do Estado encontra-se estabelecido no Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto. Ora, do n.º 2 do artigo 8.º deste diploma

²⁸ Alegações apresentadas pelo então presidente do CA da ERS.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

decorre 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, mas já não será o caso da atribuição de veículos aos gestores públicos, considerando a inexistência de norma que estabeleça a possibilidade de atribuição aos mesmos de viaturas para uso pessoal.

Assim, as viaturas afetas aos membros do CA da ERS são viaturas de serviço.

Sobre a questão da natureza das deslocações realizadas entre a residência e o local de trabalho, importa salientar que o regime de exclusividade, bem como o regime de disponibilidade permanente dos membros do CA da ERS não permitem qualificar as deslocações entre a residência e o local de trabalho como deslocações em serviço.

De facto, sobre a natureza deste tipo de deslocações já o Tribunal se pronunciou, designadamente no Acórdão n.º 1/2004, de 18 de maio - 3.ª Secção-Plenário, e em sede de auditoria²⁹, tendo considerado que “(...) *as deslocações normais diárias que têm obrigação de fazer, como qualquer funcionário, de e para a sua residência habitual (...)*”³⁰ não são consideradas deslocações em serviço.

Caso o fossem, o legislador teria, com certeza, previsto expressamente tal situação por daí resultarem não só despesas em que vigoram especiais exigências de conformidade legal e transparência, bem como benefícios económicos para os gestores públicos³¹.

Assim, os pagamentos efetuados pela ERS em função da utilização irregular daquela viatura, no total de € 33.906,38, são ilegais, por violação da alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, em conjugação com o n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de maio, e o n.º 5, do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto³², por não constituírem uma despesa decorrente da prossecução das atribuições da ERS, podendo consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da alínea b), n.º 1, do artigo 65.º e do n.º 4, do artigo 59.º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

²⁹ Relatório n.º 30/2013 – 2.ª Secção, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2013/2s/audit-dgtr-re030-2013-2s.shtm.

³⁰ Acórdão n.º 1/2004, de 18 de maio - 3.ª Secção-Plenário, disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2004/3s/ac001-2004-3s.pdf>.

³¹ Neste sentido, vide ainda a Circular Informativa n.º 03/2016/DSGIRPA/DGR, da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde, que informa “(...) *que as viaturas afetas aos gestores públicos não deverão ser utilizadas para uso pessoal, mas apenas para deslocações motivadas pelo serviço, onde não se incluem as deslocações normais diárias entre a residência e a unidade hospitalar, os dias de descanso semanal ou os dias de férias*”.

³² Anteriormente, o n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de maio.



<p>■ Método de imputação dos custos da viatura³³</p>	
I.	<p>Portagens – Foram apenas considerados os pagamentos relativos a portagens correspondentes aos percursos, em horários compatíveis, pendulares residência/ERS e aos percursos, em horários compatíveis, com a atividade exercida em acumulação nas deslocações residência/Universidades e ERS/Universidades. Para a imputação da despesa a cada um dos membros do CA da ERS tomou-se por referência a composição do CA à data dos débitos em conta.</p>
II.	<p>Combustível – Obtido a partir da seguinte fórmula:</p> $\frac{N.º \text{ de km documentados em utilização particular} \times \text{Consumo de acordo com o manual do utilizador da viatura}^{34}}{100} \times \text{Custo médio do gasóleo em cada ano}$
III.	<p>Manutenção³⁵ – Obtido a partir da seguinte fórmula:</p> $\frac{\text{Custos totais com a manutenção da viatura no período}}{N.º \text{ total de km da viatura no período}} \times N.º \text{ Km documentados em utilização particular}$ <p>Para a imputação da despesa a cada um dos membros do CA da ERS tomou-se por referência a composição do CA à data das autorizações de cada pagamento.</p>
IV.	<p>Perda de valor – Obtido a partir da seguinte fórmula:</p> $\frac{\text{Valor aquisição} - \text{Valor Residual}}{N.º \text{ total de Km da viatura}} \times N.º \text{ Km documentados em utilização particular}^{36}.$

7.4. CERTIFICAÇÃO LEGAL DAS CONTAS

O fiscal único da ERS é a sociedade de revisores oficiais de contas Carlos Aires, Amadeu Costa Lima & Associados, SROC, nomeada pelo Despacho Conjunto n.º 9137/2012, de 8 de novembro, dos Ministros das Finanças e da Saúde, pelo período de três anos³⁷.

Em 5 de abril de 2016 esta sociedade emitiu o seu relatório sobre a certificação legal de contas do exercício do ano de 2015 da ERS. Nesse relatório é indicado que, em sua opinião, as “(...) *demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da Entidade Reguladora da Saúde, em 31 de dezembro de 2015, e o resultado das suas operações, as alterações nos fundos próprios e os fluxos de caixa no exercício findo*”

³³ O montante inclui € 7.662,40,40 de portagens, € 9.455,24 de combustível, € 5.474,00 de despesas de manutenção da viatura e € 11.314,74 relativos à perda de valor da viatura. O valor não inclui as portagens e consumos de combustível relativos a dezembro de 2010, fevereiro, maio, junho e julho de 2011, março de 2012 e maio de 2013, que a ERS, por falha de controlo interno, não dispunha. Vide Anexo III.

Período de Gerência	Utilização da viatura para fins pessoais	Período Gerência	Km	Variação total Km	Km em uso particular	Valor
Outubro 2010	Matrícula: 22-81-ZD					
	Eurico Emanuel Castro Alves	01-10-2010	160.500			
	Joaquim dos Santos Duarte Brandão			76.118	22.802	2.203,37 €
	Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões	30-08-2012	236.618			
Setembro 2012	Joaquim dos Santos Duarte Brandão	30-09-2012	239.690	3.072	1.653	159,73 €
	Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões					
Outubro 2012	Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões	01-10-2012	239.690			
		30-11-2012	247.776	8.086	4.829	466,63 €
Dezembro 2012	Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões	01-12-2012	247.776			
	Álvaro José Barbosa Moreira da Silva			161.684	87.809	8.485,02 €
	Nuno Francisco de Sá e Melo de Castro Marques	14-06-2016	409.460			
2010	2016	TOTAL.....		248.960	117.093	11.314,74 €

³⁴ Fuel consumption values as per directive 93/116 in MPG (litres/100km) - Technical data; mixed driving; Peugeot 607 diesel Hdi.

³⁵ Os montantes relativos à manutenção foram calculados em proporção da utilização particular da viatura no período de outubro de 2010 a junho de 2016 [(total dos km no período/total dos km em utilização particular) * custos de manutenção totais do período (€ 11.638,68)].

³⁶ O valor da viatura resulta da diferença entre o valor de aquisição e o valor residual de € 3.000,00 (valor da alienação, em outubro de 2015, de outras viaturas da ERS, com a mesma marca, modelo e data de aquisição).

³⁷ Está em curso o processo de seleção e designação do novo fiscal único.



naquela data, em conformidade com os princípios geralmente aceites em Portugal". É ainda indicado que *"(...) a informação constante do Relatório de Gestão é concordante com as demonstrações financeiras do exercício."*

No âmbito da Certificação Legal de Contas não foram efetuadas reservas ou ênfases.

7.5. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Em resultado do exame efetuado, concluiu-se que o sistema de controlo interno da ERS é deficiente, na medida em que os métodos e procedimentos de controlo interno instituídos não acautelam a ocorrência de erros e distorções nas demonstrações financeiras.

Com efeito, foram identificadas falhas que limitam a fiabilidade do sistema de controlo interno e a informação financeira produzida *cfr.* Anexo IV.

Na sequência da identificação, levantamento e avaliação dos procedimentos de controlo existentes pela equipa de auditoria, o conselho de administração da ERS deliberou, desde logo, em reunião ordinária de 29 de junho, desenvolver um conjunto de iniciativas *"(...) que visem proceder a melhorias nos sistemas de controlo interno (...)"*, incluindo, designadamente:

- a. a *"(...) contratação de entidade externa que auxilie na elaboração de inventário com identificação física dos ativos (reconciliação físico-contabilística), bem como na identificação do imobilizado a abater (...)"*;
- b. a *"(...) verificação do valor das existências (...)"*;
- c. o *"(...) registo na contabilidade do valor de coimas aplicadas pela ERS (...)"*;
- d. *"(...) solicitar à UGI a apresentação de proposta para modificação do atual modelo de controlo de assiduidade (...)"*.
- e. *"(...) O Relatório, de acompanhamento do PPRCIC, de 2016 será oportunamente elaborado e remetido"*.

Regista-se positivamente as iniciativas adotadas, sem prejuízo da sua efetiva implementação e produção de efeitos dever ser ulteriormente examinada.

8. RESULTADOS DA VERIFICAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

8.1. Balanço

8.1.1. ATIVO

Da análise da situação financeira da ERS, expressa pelo balanço (Anexo II), reportada a 31 de dezembro de 2015, constata-se que o ativo líquido totalizava € 19.480.933,70, sendo constituído maioritariamente por disponibilidades (86,7%) e clientes (11,1%). O ativo fixo tangível e os inventários³⁸ representavam respetivamente 2,1% e 0,03% do ativo líquido.

³⁸ Os inventários contabilizados na ERS no exercício de 2015 são compostos exclusivamente por material de economato para consumo próprio.



8.1.1.1. ATIVO INTANGÍVEL

No exercício de 2015, os itens constantes do balanço da ERS como ativos intangíveis eram apenas dois: despesas de instalação, contabilizadas na conta 441 - *goodwill* e um estudo relativo à adequação das instalações à atividade da ERS, contabilizado na conta 442 – projetos de desenvolvimento. O valor bruto desses dois itens era de € 1.167,41, encontrando-se as despesas de instalação já totalmente amortizadas no início do exercício de 2015. No decurso do exercício de 2015 também o referido estudo foi totalmente amortizado.

Pese embora a reduzida materialidade do valor em causa, faz-se notar que com a adoção do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) ambos os itens deveriam ter sido desreconhecidos do balanço de abertura realizado no primeiro exercício no qual foi adotado o novo normativo contabilístico, dado que não cumprem os critérios definidos na Norma Contabilística e de Relato Financeiro (NCRF) n.º 6 para ser reconhecidas como ativos intangíveis.

Sobre o desreconhecimento dos ativos intangíveis na sequência da aplicação da NCRF 6 o fiscal único e a ERS, que subscreve as suas alegações neste ponto, confirmam a necessidade de efetuar esse desreconhecimento.

Referem apenas que *“(…) o valor desses ativos, a 31 de dezembro é nulo, pelo que não tem impacto nas demonstrações financeiras.”*. Em relação a esta afirmação, e pese embora a sua reduzida materialidade, devidamente assinalada e reconhecida neste relatório, em abono da exatidão deve dizer-se a mesma não é correta. Se é verdade que o valor líquido dos ativos intangíveis em 31 de dezembro é zero, também é verdade que no exercício de 2015 ainda se registaram € 23,16 de amortizações referentes a este tipo de ativos, pelo que a Demonstração de Resultados por natureza evidencia uma subvalorização do resultado líquido do exercício nesse montante.

8.1.1.2. ATIVO FIXO TANGÍVEL

A 31 de dezembro de 2015, o ativo fixo tangível líquido escriturado no balanço da ERS apresenta o valor de € 411.507,94, correspondendo a cerca de 2,1% do total do ativo líquido (€ 19.480.933,70).

Os testes de conformidade e os testes substantivos efetuados no decorrer da presente verificação externa de contas, permitiram apurar que:

- Constam do registo contabilístico do ativo fixo tangível da ERS diversos bens que deveriam ter sido abatidos, uma vez que não se encontram em condições de utilização;
- A maioria dos bens registados no ativo fixo tangível não se encontra etiquetado, o que inviabilizou a sua localização e identificação física, não tendo sido possível demonstrar que se encontram ao serviço da entidade³⁹;

Em sede de contraditório, a ERS informa que *“(…) por deliberação de 3 de agosto de 2016, autorizou a abertura de um procedimento para a aquisição de serviços de gestão de imobilizado, para a organização, atualização, etiquetagem e abate, o qual se encontra concluído. (...) encontrando-se já estabelecido o início de execução destes serviços.”*.

³⁹ De acordo com a ata n.º 23/2016, de dia 29 de junho, o conselho de administração da ERS *“(…) decidiu solicitar à UGI que dê início ao procedimento com vista a contratação de entidade externa que auxilie na elaboração de inventário com identificação física dos ativos (reconciliação físico-contabilística), bem como na identificação do imobilizado a abater e proceder ao correspondente abate contabilístico.”*.



Já o fiscal único refere que 65% dos itens com valor líquido [no ativo fixo tangível] se referem a software, viaturas e obras nas instalações, isto é, bens não sujeitos a etiquetagem e que *“Considerando a decomposição dos valores do ativo fixo (...) e os testes efetuados às taxas de depreciação, o impacto nas demonstrações financeiras de eventuais erros ou omissões não será material, pelo que é possível concluir favoravelmente sobre estas rubricas.”*.

- Não há evidência da correspondência dos ativos fixos tangíveis que existem fisicamente na ERS com os ativos fixos tangíveis inscritos na contabilidade e nas demonstrações financeiras;

Em sede de contraditório, o fiscal único refere que a *“(...)”Carta de Recomendações” relativa a exercícios anteriores, emitida na sequência do nosso trabalho de auditoria, incluía uma recomendação no sentido de ser efetuado um processo de inventariação, identificação, valorização e conciliação com os registos contabilísticos dos bens que constituem o ativo fixo tangível da ERS.”*.

Note-se, porém, que o processo de contratação de uma entidade externa para proceder à reconciliação físico-contabilística do ativo só foi desencadeado na sequência da identificação, levantamento e avaliação dos procedimentos de controlo interno realizado no âmbito da presente VEC.

- Os bens de reduzido montante foram totalmente depreciados no ano de aquisição, tal como se encontra previsto no artigo 34.º da Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril, que aprovou o cadastro e inventário dos bens do estado (CIBE)⁴⁰;
- Aos bens do ativo fixo tangível adquiridos em 2015 foi aplicada a taxa anual prevista no classificador geral correspondente ao número de meses contados a partir da sua entrada em funcionamento, conforme preceitua o artigo 35.º da Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril. Constituiu exceção a esta regra o registo das depreciações das duas viaturas adquiridas para o conselho de administração. Neste caso, apesar de a referida portaria prever para estes bens uma taxa de depreciação anual de 12,5% (e de o anexo às demonstrações financeiras indicar que a rubrica equipamento de transporte estaria a ser depreciada a uma taxa de 12,5%), na contabilidade, por lapso⁴¹, foi registada uma taxa de depreciação de 10%.
- Existem bens inventariados que não se encontram valorizados, não possibilitando o correto apuramento do valor do ativo fixo tangível bruto, das respetivas depreciações e, conseqüentemente, do ativo fixo tangível líquido. A ERS justificou algumas das situações identificadas com a inclusão na listagem de bens devolvidos ao fornecedor e que não estando valorizados continuam a constar da listagem de bens do ativo fixo tangível e a existência de bens registados em duplicado, em que um dos registos não tem valor por forma a não sobrevalorizar o valor do ativo.
- Não são realizados procedimentos regulares de verificação física dos ativos fixos tangíveis e só esporadicamente é verificado se os bens se encontram nos serviços aos quais foram afetos, pelo que a sua imputação ao centro de responsabilidade inicial pode não corresponder à afetação real, sendo que, a 31 de dezembro de 2015, não foi efetuada qualquer verificação.

⁴⁰ Publicado na II Série do DR n.º 91, de 17 de abril.

⁴¹ A taxa de depreciação foi fixada considerando que os automóveis teriam uma cilindrada compreendida entre 2000 e 3000 cm³ quando, na realidade, a cilindrada dos automóveis adquiridos se situa no intervalo 1500-2000 cm³. A ERS informou que será efetuada a correção desta situação em 2016.



- No balancete analítico a conta 642- gastos de depreciações e amortização – ativos fixos tangíveis - apresenta o valor de € 131.507,91. No entanto, no anexo às demonstrações financeiras, é indicado que o reforço das depreciações é de € 131.904,00, pelo que existe uma diferença de € 396,09 entre os dois registos. A ERS confirmou que *“O quadro da nota 6 do anexo ao balanço e à demonstração de resultados [quadro relativo aos movimentos ocorridos nos ativos fixos tangíveis e respetivas depreciações] não foi corretamente preenchido nas rubricas de equipamento básico e outras imobilizações corpóreas.”*, tendo já procedido à sua correção.

8.1.1.3. INVENTÁRIOS

Em 2015 o valor dos inventários constantes do balanço de final de exercício totalizava € 6.147,85 (conta 33 - matérias primas e subsidiárias), correspondendo a 0,03% do ativo líquido corrente (€ 19.069.425,76).

Os inventários contabilizados são compostos exclusivamente por material de economato para consumo próprio e são registados no momento da aquisição na conta 312 - matérias-primas, subsidiárias e de consumo. Não existem procedimentos pré-definidos e padronizados para o controlo de inventários, nomeadamente no que diz respeito à periodicidade das contagens e ao registo documental desse processo.

Note-se que, a ERS dispõe de publicações próprias impressas para venda ou oferta, as quais também deveriam estar inventariadas, valorizadas e contabilizadas.

A ERS utiliza o sistema de inventário intermitente e indica, no anexo ao balanço e à demonstração de resultados, que valoriza os seus inventários com recurso ao critério do custo específico.

O controlo de inventários efetuado pela ERS durante o ano de 2015 revelou-se deficiente. Por um lado, não foi efetuada a contagem final dos inventários no encerramento do exercício, uma operação essencial quando é utilizado o sistema de inventário intermitente, pelo que não foi possível confirmar a existência efetiva dos bens constantes dos registos contabilísticos. Por outro lado, os registos contabilísticos também não se revelaram fiáveis. Por exemplo, a análise ao extrato de movimentação de um artigo de inventário de utilização corrente (resma de folhas A4 80g) indica que durante quase dois meses (entre 15-07-2015 e 09-09-2015) o registo contabilístico do *stock* físico deste bem foi negativo⁴².

A análise efetuada ao extrato de movimentação de um outro artigo, neste caso o Toner Xerox 6505 Preto, coloca também em causa a gestão de inventários da ERS, nomeadamente ao nível do aprovisionamento. Sendo certo que uma gestão adequada de inventários deve prevenir ruturas de *stock* e, ainda, prevenir a acumulação excessiva desses *stocks*. Neste caso específico, a análise efetuada revelou um desajustamento entre o aprovisionamento do bem e as necessidades de consumo da ERS. Pese embora, segundo os registos contabilísticos, apenas se tenham consumido 9 unidades deste bem durante o ano de 2015, e o *stock* inicial (20 unidades) já fosse suficiente para assegurar mais de 2 anos de consumo (se tomarmos o ano de 2015 como referência), a ERS procedeu, ainda assim, à aquisição de 11 unidades adicionais do bem. Desta forma, o *stock* deste bem (que representava 36% do valor das existências inscritas na contabilidade em 31 de dezembro de 2015) aumentou, quando tal não se

⁴² A este propósito a ERS informou que se tratou de um lapso relacionado com o lançamento incorreto dos consumos deste bem na contabilidade no mês de julho.



justificava dados os níveis de consumo, o que sugere que o aprovisionamento destes bens não tem por base uma correta avaliação das necessidades da entidade.

Em sede de contraditório, a propósito dos inventários, o fiscal único refere que *“Considerando a natureza dos itens em inventário (economato a livros técnicos para oferta), e o valor da rubrica e do custo da mercadoria vendida, o impacto nas demonstrações financeiras de eventuais erros ou omissões não será material, pelo que é possível concluir favoravelmente sobre estas rubricas.”*

Ora, não obstante o peso reduzido dos inventários na estrutura do balanço, designadamente abaixo do nível de materialidade adotado pelo fiscal único no processo de certificação das demonstrações financeiras da ERS, não se acolhe a argumentação expendida na medida em que se concluiu que um dos procedimentos essenciais à exatidão dos valores constantes das demonstrações financeiras quando é utilizado o sistema de inventário permanente – a contagem final dos bens no encerramento do exercício – não foi efetuado e, por outro lado, os próprios registos contabilísticos não eram fiáveis, dado que incluíam erros (nomeadamente *stocks* negativos de bens).

Desta forma, não se pode concluir, como faz o fiscal único, *“favoravelmente sobre essas rubricas”*. O reduzido nível de materialidade apenas evidencia que os factos apurados não concorrerão, *per si*, para a formação do juízo sobre a fiabilidade global das demonstrações financeiras.

8.1.1.4. CLIENTES

Os valores inscritos na conta 21 - clientes (€ 2.167.658,30) representam 11,1% do total do ativo líquido (€ 19.480.933,70) a 31.12.2015.

De acordo com o anexo às demonstrações financeiras, a ERS registou na sua contabilidade perdas por imparidade acumuladas no valor de € 1.989.198,29. Estas perdas por imparidade relativas a dívidas de clientes correspondem ao valor que a ERS considera corresponder a dívida de clientes de *“cobrança duvidosa”*, a qual é determinada com recurso a informação histórica dos saldos vencidos e não recebidos.

Para recuperação de créditos vencidos de taxas e outras receitas, cuja obrigação de pagamento esteja estabelecida na lei, a ERS pode recorrer a processos de execução fiscal. Contudo, no ano de 2015, *“Em virtude da alteração do período de validade dos DUCs – entenda-se, manutenção dos mesmos na base de dados do IGCP – a ERS deparou-se com dificuldades operacionais na notificação que precede a instauração do processo de execução fiscal [...] em 2015 não foi instaurado nenhum processo de execução fiscal [...]”*.

Dos testes efetuados nesta área constatou-se que:

- De acordo com o extrato de dívidas a 31 de dezembro de 2015, fornecido pelo departamento de apoio ao regulado (extraído do SRER), verificou-se uma diferença em relação ao montante registado na conta 21 - clientes, de € 23.698,70, justificada por existir *“(...) um desfazamento semanal entre os ficheiros integrados e os montantes liquidados. Pelo que estes € 23.698,78 referem-se a montantes liquidados na semana anterior (2014) que só foram integrados na semana seguinte (janeiro 2015).”*
- No anexo às demonstrações financeiras de 2015 é referido que são reconhecidas *“(...) as dívidas de clientes na altura da emissão das notas de liquidação de taxas e coimas.”*. No entanto, verificou-se



que este procedimento apenas é seguido no que concerne à receita proveniente de taxas, uma vez que os rendimentos provenientes das coimas e outras sanções pecuniárias provenientes de processos de contraordenação são reconhecidos tendo por referência os recebimentos das notas de liquidação, isto é, numa ótica de caixa, o que provoca uma distorção das demonstrações financeiras no apuramento do valor correspondente ao rendimento, no reconhecimento da dívida de clientes conta corrente, no saldo de clientes cobrança duvidosa e nas perdas por imparidades acumuladas.

8.1.1.5. MEIOS FINANCEIROS LÍQUIDOS

A 31 de dezembro de 2015 os meios financeiros líquidos da ERS, constituídos exclusivamente por caixa e depósitos bancários, totalizavam € 16.886.218,54⁴³, representando cerca de 86,7% do total do ativo líquido (€ 19.480.933,70)⁴⁴.

Não obstante o elevado montante de meios financeiros líquidos, constatou-se a inexistência da otimização da gestão desses meios, designadamente através da subscrição de Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC)⁴⁵.

Em sede de contraditório, o CA da ERS refere que *“Dado o saldo acumulado, a ERS assume o compromisso de, doravante, encontrar as formas mais adequadas para a sua aplicação.”*.

Em termos de controlo interno dos meios financeiros líquidos a análise efetuada revelou que o mesmo não foi eficaz e que não se encontravam instituídos procedimentos sistemáticos e regulares de análise dos elementos apurados, sobretudo no que concerne à conciliação entre os fluxos financeiros das contas bancárias e os correspondentes registos contabilísticos⁴⁶. Esta situação originou que a 31 de dezembro de 2015 ainda se encontrassem por conciliar movimentos relativos ao ano de 2013 (€ 1.250,00) e de 2014 (€ 1.237,99).

No que concerne a estes movimentos a crédito no banco que ainda não tinham sido contabilizados a 31 de dezembro de 2015, a ERS informou que *“(…) estes movimentos não foram registados na contabilidade, uma vez que não foi possível à data das reconciliações bancárias identificar a que prestadores se referem as transferências. Estes valores têm origem em transferências cobradas pela Autoridade Tributária pelo que é necessário averiguar a que prestadores se referem e o que estão a liquidar.”*.

Foram cumpridos o princípio e as regras da unidade de tesouraria do Estado, tal como previsto no n.º 2 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto (estatutos da ERS). Com efeito, a 30 de dezembro de 2013 a ERS procedeu ao encerramento da única conta que dispunha na Caixa Geral de

⁴³ Dos quais € 222,69 em caixa e o restante repartido por três contas constituídas junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE.

⁴⁴ A análise das conciliações bancárias a 31 de dezembro de 2015 permitiu ainda detetar uma diferença de € 150,00 entre o saldo de caixa e depósitos bancários constante do balanço (€ 16.885.995,85) e o saldo da conta corrente da ERS inscrito nas reconciliações bancárias (€ 16.885.845,85).

⁴⁵ A Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2015 – Publicado na I Série, do DR n.º 252), estabelece na alínea c) do artigo 4.º que *“Durante o ano de 2015 é estabelecido um modelo de gestão de tesouraria que garanta os seguintes objetivos: (...) Maximizar o retorno da tesouraria disponível (...)”*. O último exercício em que a ERS procedeu à subscrição de CEDIC foi em 2010.

⁴⁶ A ERS informou que *“No ano de 2015, excepcionalmente (...) não foram efetuadas as regularizações detetadas nas reconciliações mensais (...) pelo que (...) as reconciliações apresentam valores extensos e não regularizados.”*.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

Depósitos, SA, tendo transferido os respetivos saldos para contas, tituladas pela ERS, na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE.

8.1.1.6. ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS

A 31 de dezembro de 2015 os diferimentos do ativo, registados na conta 281 - gastos a reconhecer⁴⁷, correspondem apenas a rendas e alugueres e totalizam € 9.270,74.

Os diferimentos do passivo (conta 282 - rendimentos a reconhecer⁴⁸) inscritos no balanço são no total de € 4.603,69

As “outras contas a pagar” (conta 2722 - credores por acréscimos de gastos) inscritas no balanço são no total de € 397.987,77.

Quadro 17 – Acréscimos e diferimentos do passivo - Balanço vs Balancete

Acréscimos e Diferimentos	Passivo			Dados constantes no Balanço
	Conta	Descrição	2015	
Outras contas a pagar	2722	Credores por Acréscimos de Gastos	397 987,77 €	
Diferimentos	282	Rendimentos a Reconhecer	4 603,69 €	
TOTAL PASSIVO			402 591,46 €	

Acréscimos e Diferimentos	Passivo			Dados constantes no Balancete
	Conta	Descrição	2015	
Outras contas a pagar	2722	Credores por Acréscimos de Gastos	277 084,59 €	
Diferimentos	282	Rendimentos a Reconhecer	125 506,87 €	
TOTAL PASSIVO			402 591,46 €	

Fonte: Elaboração própria c/ base no Balanço e Balancete analítico da ERS de 2015

No balancete de 2015 a rubrica “outras contas a pagar” (conta 27) no total de € 277.084,59 é constituída por acréscimos relativos a “remunerações a liquidar” (conta 27221), no total de € 272.480,90 e por “outros acréscimos de gastos”⁴⁹ (conta 27229), no total de € 4.603,69.

Da comparação entre os registos do balanço e do balancete verifica-se que no balanço o montante relativo aos “outros acréscimos de gastos” (conta 27229) foi inscrito, de forma errada, em diferimentos do passivo.

No balancete de 2015 a rubrica “diferimentos” (conta 282) no total de € 125.506,87 é constituída exclusivamente por “rendimentos a reconhecer” correspondentes à parcela da receita proveniente de coimas que é receita do Estado. No entanto, este montante no balanço foi inscrito, em “outras contas a pagar” 27229, sobreavaliando esta conta por contrapartida de diferimentos (conta 282 - rendimentos a reconhecer).

Em sede de contraditório, o fiscal único refere que a “(...) diferença nas rubricas de “diferimentos” e de “outras contas a pagar” entre os valores em balanço e o balancete [é] devido a uma reclassificação dos

⁴⁷ Rubrica que, por força do regime de acréscimo assumido no ponto 2.3. das BADF, se destina especificamente a evidenciar as quantias respeitantes a despesas e pagamentos que, à data de relato, antecedem o momento de uso ou consumo de recursos.

⁴⁸ Rubrica que, por força do regime de acréscimo considerado no ponto 2.3. das BADF, se destina especificamente a evidenciar as quantias respeitantes a receitas e recebimentos que, à data de relato, devam ser reconhecidos nos períodos seguintes.

⁴⁹ Comunicações, eletricidade e água (este registo contabilístico foi efetuado em POCP, na conta 2739 - outros acréscimos de custos).



valores a entregar ao Estado relativos a coimas. Esta reclassificação foi efetuada no balanço pois, em termos de sistema informático, não foi possível a criação de conta de terceiros de outros credores no balancete e, dado que a natureza do saldo é um valor pagar que pretende refletir apenas um movimento financeiro, a sua apresentação como diferimento (rendimento ou gasto) seria incorreta. Tal situação teve o nosso aval, todavia, deverá ser corrigida no balancete logo que o sistema informático o permita.”.

Verifica-se, assim, que os valores inscritos no balanço e no ABDR não são coincidentes com os saldos constantes do Balancete a 31 de dezembro de 2015⁵⁰.

No exercício de 2015, a ERS escriturou na conta 282 - rendimentos a reconhecer, a parcela dos montantes das coimas provenientes de pagamentos voluntários, de transferências do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) e de transferências do TCRS relativo a pagamentos a prestações que, de acordo com os seus estatutos, revertem a favor dos cofres do Estado.

A conta 282 é, assim, utilizada pela ERS para contabilizar os movimentos relacionados com a cobrança de coimas que, por lei, devem reverter para os cofres do Estado (60% do valor recebido). A forma de contabilização adotada passa por, com o recebimento do valor de uma coima, registar 40% do montante recebido na conta 72 - prestações de serviços e os restantes 60% na conta 2829 (outros rendimentos diferidos) por contrapartida da conta 211 (clientes). Posteriormente, com a transferência para os cofres do Estado debita a conta 282 por contrapartida da conta de meios financeiros líquidos.

Ora, as contas de rendimentos a reconhecer destinam-se à contabilização de rendimentos de exercícios seguintes, devendo debitar-se por contrapartida do reconhecimento dos rendimentos. A obrigação de transferir, num momento posterior, para o Estado, 60% do montante recebido de coimas e outras sanções pecuniárias não constitui um rendimento, mas um gasto.

Note-se que a ERS não inscreve na conta 72- prestação de serviços os rendimentos que revertem a favor dos cofres do Estado, pelo que a conta 2829 – rendimentos a reconhecer, não deve ser utilizada para registar a parte da receita das coimas que reverte para os cofres do Estado. Segundo a ERS *“Poderia ser usada uma conta de terceiros, mas no momento da definição da contabilização das coimas foi decidido em consonância com o Senhor Fiscal Único da ERS, usar a conta 2829 por se tratar de um movimento financeiro.”.*

Verificou-se, ainda, que a ERS não efetuou a especialização do exercício no que concerne a rendimentos relativos à contribuição regulatória, a rendimentos provenientes de coimas e a gastos com a contribuição devida à Autoridade da Concorrência.

A prestação a transferir pela ERS para a AdC incide sobre as receitas próprias da ERS, com abrangência específica definida no n.º 3 do artigo 35.º dos estatutos da AdC⁵¹, cobradas no último exercício encerrado. No exercício de 2015 a ERS transferiu para a AdC € 361.282,00, referentes a 6,25% das taxas cobradas no exercício de 2013 (€ 5.780.514,00) e registou este valor como gasto do exercício na conta 689-Outros Gastos e Perdas – Transferências correntes concedidas.

No entanto, não foram registados e especializados os montantes devidos referentes aos exercícios de 2014 e 2015. Assim, quer a conta de credores por acréscimos de gastos, quer a respetiva conta de gastos

⁵⁰ De igual modo, em 2014, os valores inscritos no balanço e no ABDR também não são coincidentes com os saldos constantes do balancete a 31.12.2014.

⁵¹ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.



não refletem o compromisso futuro da ERS para com a AdC. Para o efeito, deveria ter sido escriturado no exercício de 2015 na conta credores por acréscimo de gastos, por contrapartida da respetiva conta de gastos, a despesa estimada referente às prestações a transferir para a Autoridade da Concorrência em 2016 e em 2017, no total € 892.738,39, conforme infra:

- ✚ 6,25% da receita da ERS em 2014, procedente de taxas, a transferir para a AdC em 2016- € 407.164,16
- ✚ 6,25% da receita da ERS em 2015, procedente de taxas, a transferir para a AdC em 2017- € 485.574,23

Neste âmbito, o CA da ERS informou que *“(...) a especialização do exercício deveria ter sido feita em 2013, mas nessa data a ERS desconhecia a obrigação de proceder à transferência para a AdC, a qual só se veio a verificar com a entrada em vigo do Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.”*.

Acresce, ainda, que da análise dos documentos de prestação de contas do ano de 2015, não há evidências da aplicação do regime de acréscimo (periodização económica) preconizado nas bases para a apresentação de demonstrações financeiras (BADF), no que concerne aos prémios de seguros de estabelecimentos, viaturas e de pessoal.

Em sede de contraditório, o fiscal único informa que *“(...) a nossa carta de recomendações comunicada ao conselho de administração, verificámos [que] os procedimentos adotados pela ERS se regem por esse princípio da especialização do exercício, havendo, no entanto, exceções pontuais, devidamente identificadas, nomeadamente gastos de comunicações e seguros cujo impacto nas demonstrações financeiras não se revela como material.”*.

8.1.2. CAPITAL PRÓPRIO

A 31 de dezembro de 2015 o capital próprio, no total de € 19.078.342,24, representa cerca de 98% do total do ativo líquido (€ 19.480.933,70).

O capital próprio é constituído em cerca de 80% (€ 15.279.510,34) por resultados transitados (conta 56), 19% pelo resultado líquido do exercício (€ 3.591.602,45) e 1% por reservas decorrentes de transferências de ativos no valor de € 207.229,45 (conta 553).

Ora, o plano de contas do SNC apenas prevê a subdivisão da conta 55 – reservas - em duas contas, a 551- reservas legais - e a conta 552 – outras reservas. Verificou-se, no anexo ao balanço e à demonstração de resultados que os € 207.229,45 respeitam a uma reserva por transferência de ativos, registada em 2004.

Este registo contabilístico corresponde a uma reminiscência da utilização do POCP, o qual previa a utilização de uma conta 577 - reservas decorrentes da transferência de ativos – para registar *“(...) o valor patrimonial atribuído aos bens transferidos a título gratuito provenientes de entidades abrangidas pelo mesmo Plano.”* No entanto, no SNC não se encontra prevista uma conta similar.

De acordo com as regras, princípios e contas do SNC esta operação deveria ser registada na conta 59. Esta alteração deveria ter sido efetuada quando a ERS adotou pela primeira vez o SNC, dado que a NCRF 3 - Adoção pela primeira vez das normas contabilísticas e de relato financeiro – estabelece que no balanço de abertura as entidades devem proceder à reclassificação dos ativos, passivos ou componentes do capital próprio que são um tipo diferente de ativo, passivo ou componente do capital próprio segundo as NCRF.



No que concerne aos resultados transitados, verifica-se que no final de 2015, e tomando como referência os custos operacionais desse exercício (€ 4.260.632,51), os resultados transitados da ERS são 3,59 vezes superiores a estes custos, o que significa que seriam suficientes para financiar o seu funcionamento durante quase quatro anos.

Esta situação decorre, por um lado, do facto de as receitas próprias que lhe estão atribuídas, nomeadamente a taxa de contribuição regulatória, gerar receita significativamente superior aos gastos e, por outro lado, das restrições legais existentes quanto à aplicação dos resultados líquidos.

Quer a lei-quadro das entidades reguladoras, quer a os próprios estatutos da ERS definem que, salvo quando tenham origem em transferências do Orçamento de Estado, os resultados líquidos transitam para o ano seguinte, não podendo reverter para os cofres do Estado. Os estatutos da ERS definem ainda que esses saldos transitados apenas podem ser utilizados na constituição de reservas (para riscos de atividade, riscos de insuficiência de receitas e outras reservas que contribuam para a estabilidade dos montantes das taxas a que as entidades supervisionadas estejam sujeitas), ou na promoção de ações no âmbito da saúde pública e no reforço da literacia na área da saúde.

No âmbito do exercício do contraditório o CA da ERS refere que *“(…) o valor acumulado em excedente de tesouraria é resultado não dos valores legalmente estipulados para a taxa de registo e para a contribuição regulatória, mas outrossim das diversas contingências nacionais que limitaram substancialmente a contratação de recursos humanos, concretamente, as restrições impostas pelas Leis do Orçamento do Estado dos últimos anos, que vieram limitar a capacidade da ERS para contratar novos recursos humanos, fazendo depender essa contratação de autorizações dos membros do Governo competentes, Ministério das Finanças e Ministério da Saúde.”*. Finalmente, refere que *“(…) o número de trabalhadores do quadro da ERS, (..) se encontra, manifestamente, aquém das necessidades antecipadas, em 2013, de contratação de 60 novos trabalhadores”* e remete para o “estudo” sobre «O impacto das novas competências e alargamento da circunscrição geográfica da ERS às regiões autónomas», para concluir que *“(…) quando a estrutura da ERS atingir a dimensão necessária, os excedentes de tesouraria que se verificam irão reduzir-se ou mesmo desaparecer, levando ao tendencial equilíbrio e estabilização do orçamento da ERS.”*

Quanto à afirmação de que o acumulado em excedente de tesouraria resulta do facto de a ERS não ter recebido autorização para o reforço da sua estrutura, nomeadamente do quadro de pessoal, mesmo tendo recebido novas competências na sequência da LQER e dos seus estatutos importa referir que:

- Ainda antes da atribuição de novas competências, ou seja, da publicação dos estatutos atuais, a ERS já vinha a acumular importantes excedentes de tesouraria. Entre 2011 e 2014, ano em que foram publicados os estatutos da ERS, os resultados líquidos do exercício acumulados pela ERS excederam os € 13 600 000;
- O “estudo” referido pela ERS com o nome «O impacto das novas competências e alargamento da circunscrição geográfica da ERS às regiões autónomas» estima de facto a entrada de mais 60 colaboradores, embora também refira *“(…) que parte destes seja uma contratação provisória e outra parte seja facilmente coberta com prestação de serviços).”⁵²*
- No que diz respeito às ações de fiscalização, a ERS está a recorrer atualmente à subcontratação de peritos externos, pelo que parte dos recursos humanos previstos no estudo ou já não seria necessária

⁵² Dos 60 trabalhadores previstos, apenas 47 seriam permanentes, sendo que, em 2015, a ERS já admitiu 14 pessoas.



ou, caso se optasse pela sua contratação, implicaria uma diminuição correspondente nos custos com fornecimentos e serviços externos;

- O “estudo” refere explicitamente que *“(...) se poderá concluir com alguma segurança que é possível que a atividade da ERS nas RA [Regiões Autónomas] tenha um impacto financeiro nulo”*, ou seja, não é com base no “estudo” que se pode sustentar que o alargamento de competências da ERS às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira implicará uma diminuição dos resultados líquidos positivos da ERS;⁵³

- O “estudo” *«O impacto das novas competências e alargamento da circunscrição geográfica da ERS às regiões autónomas»* caso viesse a ser implementado na sua totalidade, ou seja, incluindo um sistema de acreditação de estabelecimentos por adesão voluntária, previa um acréscimo de custos permanentes de €3.364.790,93 anuais, mas também um acréscimo de receitas de € 4 500 000 anuais, o que significa que nesse cenário não se previa uma diminuição dos resultados líquidos positivos que a ERS já vinha a acumular desde 2011. Pelo contrário, os mesmos aumentariam em mais de € 1.000.000 ao ano, *ceteris paribus*.

Assim, não se pode dar por devidamente sustentada, nomeadamente por referência ao “estudo” *«O impacto das novas competências e alargamento da circunscrição geográfica da ERS às regiões autónomas»*, a alegação do CA da ERS em como caso obtenha autorização para aumentar a sua estrutura os seus “orçamentos” tenderão para o “equilíbrio”.

8.1.3. PASSIVO

A totalidade do passivo da ERS é passivo corrente e totaliza, no balanço de 2015, € 402.591.46.

Note-se, porém, que os valores inscritos em “outras contas a pagar”, no valor de € 397.987,77, e diferimentos passivos, no valor de € 4.603,69, não estão corretamente inscritos, conforme referenciado no ponto relativo aos acréscimos e diferimentos.

Assim, foi apurado que, de acordo com o balancete analítico elaborado pela ERS, o valor que deveria constar do balanço seria de € 277.084,59 no que concerne a “outras contas a pagar” (conta 2722 - credores por acréscimos de gastos) e € 125.506,87 respeitantes a “diferimentos” (Conta 2829 - rendimentos a reconhecer).

Conforme referido no ponto sobre acréscimos e diferimentos, o passivo da ERS está subvalorizado, pois não foi cumprido o regime do acréscimo, na parcela correspondente à obrigação futura de transferência de 6,25% das receitas próprias provenientes de taxas para a AdC, no total de € 892.738,39, sendo que para adequar os registos contabilísticos aos montantes de *cash flow* disponíveis, a transferência dos montantes devidos será efetuada anualmente, até ao final do mês de julho com base no montante total das receitas próprias cobradas no último exercício encerrado.

⁵³ Esta matéria foi abordada em reunião do conselho consultivo da ERS, de 26 de abril de 2016, tendo sido referido por um dos membros que *“(...) é invulgar ver resultados líquidos tão elevados, o que poderia indicar que a estrutura pensada é ainda insuficiente ou que o nível de receitas é desajustado. Referiu que dependendo estas receitas de taxas administrativas cobradas, tal poderá levar à conclusão de que as taxas são demasiado elevadas para a estrutura de resultados, podendo ser até uma questão de ética cobrar estes valores sem aumentar a estrutura.”*. Sobre os excedentes financeiros o CA da ERS destacou a *“(...) eventual necessidade de intervenção regulatória nas regiões autónomas, atento o alargamento da competência territorial da ERS, e (...) a necessidade de reforço dos quadros da entidade.”*.



8.2. Demonstração de Resultados

8.2.1. RENDIMENTOS

Os rendimentos da ERS no exercício de 2015 ascenderam a € 7.852.234,46, dos quais € 7.844.473,68 (99,9%) estão registados como vendas e prestação de serviços. Os restantes € 7.760,78 (outros rendimentos e ganhos) correspondem a juros de mora (€ 1.760,78) e a receitas com a alienação de ativos fixos (€ 6.000,00).

Os rendimentos com origem em prestações de serviços provêm de três tipos de taxas (a taxa de registo; a contribuição regulatória e a taxa de vistoria: € 7.769.187,75) e de contraordenações (€ 71.897,47). Os rendimentos com origem em vendas correspondem a fotocópias/certidões e livros (€ 3.388,46).

A taxa de registo corresponde a uma taxa inicial que é paga pelo registo no SRER e corresponde por isso a um rendimento não recorrente⁵⁴. Já a contribuição regulatória constitui uma receita recorrente, cobrada anualmente, um ano após o registo no SRER, aos prestadores de cuidados de saúde⁵⁵. A taxa de vistoria é cobrada como contrapartida da realização das vistorias necessárias à obtenção de licenciamento para as entidades sujeitas a esse licenciamento.

Os documentos de prestação de contas da ERS não divulgam adequadamente os rendimentos obtidos, não existindo informação quantificada sobre os montantes cobrados relativos a cada uma das taxas. Também não é divulgada informação detalhada sobre a tipologia e natureza dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde licenciados.

Ora, uma das características qualitativas das demonstrações financeiras elaboradas de acordo com o SNC é a relevância⁵⁶, entendida como a capacidade da informação contida nestas demonstrações para influenciar as decisões económicas dos agentes.

No caso em apreço considera-se relevante a divulgação do detalhe dos rendimentos da ERS para o Governo que tem a responsabilidade de aprovar os orçamentos, os planos plurianuais, o balanço e as contas, e de definir, por Portaria, as taxas que financiam da ERS, para os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, que suportam essas taxas e para o público em geral, dado que a ERS é uma entidade pública.

Esta obrigação decorre também do disposto na LQER que dispõe no n.º 3 do seu artigo 4.º como um dos princípios de gestão a observar o princípio da transparência, nomeadamente através da, *“(…) disponibilização pública de documentação relevante sobre as suas atividades e funcionamento com*

⁵⁴ No ato de inscrição no registo (TI), as entidades detentoras dos estabelecimentos estão obrigadas ao pagamento de uma taxa de € 900,00 acrescidos de € 25,00 por cada profissional de saúde do estabelecimento sujeito a registo (NPS), com o limite mínimo de € 1.000,00, com um limite máximo de € 50.000,00. Esta taxa é reduzida para o valor de € 200,00, no caso de associações de doentes legalmente reconhecidas e de profissionais liberais sem colaboradores associados que prestem cuidados de saúde em estabelecimento próprio e em regime de tempo parcial, nos termos do n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 150/2015, de 26 de maio.

⁵⁵ Pela atualização, gestão, manutenção, publicidade e emissão da certidão, os sujeitos da obrigação de registo deverão pagar uma taxa anual de € 450,00, acrescida de € 12,50 por cada profissional de saúde, com um limite mínimo de € 500,00 e um limite máximo de € 25.000,00. A contribuição regulatória anual para os profissionais liberais, sem profissionais associados, e associações de doentes legalmente reconhecidas, que prestarem cuidados de saúde em estabelecimento próprio e em regime de tempo parcial é de € 25,00.

⁵⁶ A Estrutura Conceptual do SNC define a característica qualitativa da relevância como a qualidade de influenciar as decisões económicas dos utentes ao ajudá-los a avaliar os acontecimentos passados, presentes ou futuros ou confirmar, ou corrigir, as suas avaliações passadas.

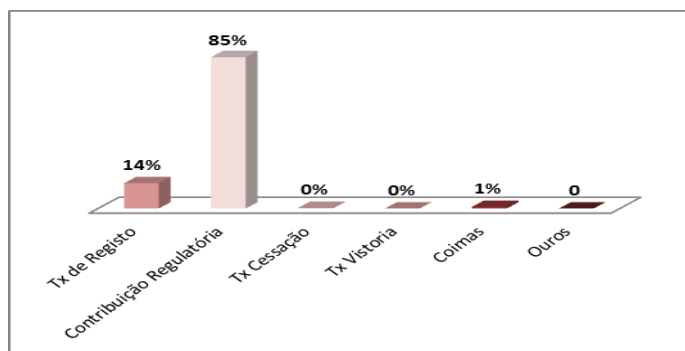


Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

impacto sobre os consumidores e entidades reguladas, incluindo sobre o custo da sua atividade para o setor regulado.”.

Gráfico n.º 6 – Distribuição dos rendimentos, por tipologia - 2015



Fonte: Elaboração própria c/ base em informação facultada pela ERS

Gráfico n.º 7 – Rendimentos provenientes de taxas - 2015

(Por natureza jurídica do prestador de saúde)

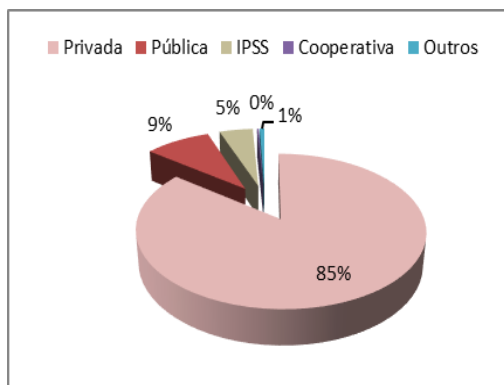
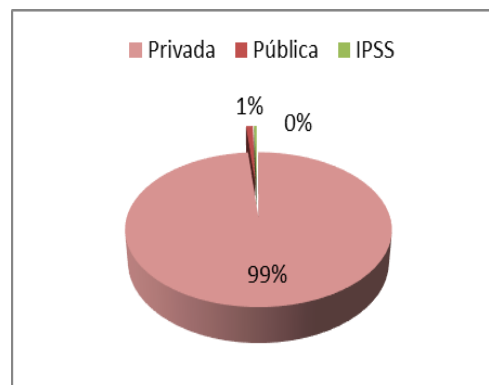


Gráfico n.º 8 – Rendimentos provenientes de coimas - 2015

(Por natureza jurídica do prestador de saúde)



Dos gráficos supra constata-se que 85% dos rendimentos provenientes de taxas, tem origem em prestadores de cuidados de saúde de natureza jurídica privada, 9% de prestadores de natureza pública e 5% de IPSS e os rendimentos provenientes de Coimas ou outras sanções pecuniárias aplicadas derivam quase na totalidade de prestadores de natureza privada (99%) e apenas 1%, deriva de prestadores de natureza pública.

A ERS não reconhece atempadamente os rendimentos obtidos com origem em coimas e outras sanções pecuniárias na sua contabilidade. Os rendimentos com esta origem apenas são reconhecidos quando se regista o fluxo financeiro que corresponde ao pagamento da referida coima ou sanção financeira. Este procedimento é contrário ao definido na NCRF 20 – rédito - que indica que o rédito (rendimento derivado das atividades correntes ou ordinárias da entidade) de prestações de serviços deve ser reconhecido quando se verificarem as seguintes condições:

- A quantia de rédito possa ser fiavelmente mensurada;
- Seja provável que os benefícios económicos associados à transação fluam para a entidade;
- A fase de acabamento da transação à data do balanço possa ser fiavelmente mensurada; e



- (d) Os custos incorridos com a transação e os custos para concluir a transação possam ser fíavelmente mensurados.

Ora, no caso das coimas, as condições relevantes encontram-se reunidas a partir do momento em que os respetivos processos contraordenacionais já não são passíveis de recurso ou impugnação, pelo que a ERS deveria proceder ao seu registo neste momento e não apenas quando ocorre o fluxo financeiro relativo a estas operações.

A 31 de dezembro de 2015 estavam por registar contabilisticamente coimas aplicadas e não pagas no total de € 235.725,93, subavaliando os rendimentos do ano, os rendimentos de anos anteriores e o ativo.

Alega o fiscal único da ERS que *“(...) relativamente ao valor de € 235.725,93 (este valor compreende os montantes de 2015 e de anos anteriores) é de referir que apenas 40% deste valor é da entidade (60% será entregue ao Estado) € 94.290,37(...)”*.

Sobre a mesma matéria, o CA da ERS informa que *“(...) foram adotadas medidas no sentido de as coimas aplicadas passarem a ser registadas diretamente no ERP Primavera da ERS (...)”*.

No que concerne a rendimentos provenientes de taxas, não foi registado contabilisticamente o montante correspondente à obrigação de entrega, em 2016 e em 2017, de 6,25% das receitas provenientes de taxas cobradas nos exercícios de 2014 e 2015 à Autoridade da Concorrência, no total de € 892.738,39, subavaliando o passivo (conta 27229 - outros acréscimos de gastos) e os gastos do exercício (conta 689 - transferências correntes concedidas).

Neste sentido, importa sublinhar as medidas já adotadas pelo CA da ERS, em junho de 2016, designadamente que *“(...) quanto ao modo ou momento de registo na contabilidade do valor de coimas aplicadas pela ERS, atualmente inscrito na contabilidade quando o DUC das mesma é pago, deve o mesmo ser alterado para que tal registo seja imediato no momento da decisão de aplicação de coima, devendo a UGI igualmente aferir das medidas a adotar por forma a melhorar a comunicabilidade entre o SRER e o ERP Primavera (sistema de contabilidade) e assim garantir que no momento em que os instrutores dos PCO emitem as guias de pagamento (DUC) igualmente seja registado na contabilidade tal DUC (...)”*.

Os testes substantivos efetuados à cobrança das taxas devidas pelos prestadores de cuidados de saúde revelaram que as taxas devidas estão a ser cobradas tempestivamente, ainda que se deva referir que a ERS, por norma, acede a que a contribuição regulatória seja paga em frações ou diferida sem comprovar documentalmente a existência de excecional debilidade económica e financeira, tal como previsto no n.º 9 do artigo 21.º do Regulamento n.º 66/2015, de 11 de fevereiro.

8.2.2. GASTOS

No exercício de 2015 os gastos registaram um aumento de 32,3% (€ 1.040.439,18) face ao ano anterior (em 2014, € 3.220.192,83 e em 2015, € 4.260.632,01). Este aumento deve-se sobretudo ao aumento dos gastos com fornecimentos e serviços externos que passaram de € 613.518,36 para € 969.277,27 (aumento de 58%); ao aumento dos outros gastos e perdas que passaram de € 71.639,54 para € 390.269,08 (aumento de 444,8%) e ao aumento das imparidades com clientes que passaram de € 356.968,30 para € 640.364,83 (aumento de 79,4%).



Os gastos com pessoal (49,7%), com fornecimentos e serviços externos (22,75%) e as imparidades (15,03%) foram as rubricas com maior peso na estrutura de gastos da ERS em 2015. Os outros gastos e perdas (9,16%), nos quais se inclui a transferência de parte das receitas da ERS para a AdC e os gastos com amortizações e depreciações (3,09%) constituem as restantes rubricas de gastos. Os custos com as mercadorias vendidas e matérias consumidas representam apenas 0,25% dos gastos do exercício.

Acresce que, conforme já referido, os gastos da ERS estão subvalorizados, pois não foi cumprido o regime do acréscimo, na parcela correspondente à obrigação futura de transferência de 6,25% das receitas próprias provenientes de taxas para a AdC, no total de € 892.738,39.

8.2.2.1. GASTOS COM O PESSOAL

Os gastos com o pessoal constituem a componente mais significativa da estrutura de custos da ERS. Em termos destes gastos a análise e os testes efetuados permitiram identificar as seguintes situações:

- Admissão pessoal – No exercício de 2015 a ERS concluiu um processo de recrutamento de doze colaboradores: quatro técnicos superiores de regulação juristas; dois técnicos superiores de regulação profissionais de saúde; um técnico superior de regulação informático e cinco assistentes técnicos de regulação.

O regulamento interno de organização e admissão, prestação e disciplina no trabalho da ERS define, no seu artigo 58.º que a admissão numa carreira se efetua, em princípio, pelo escalão de base dessa carreira, sem prejuízo de o CA poder, por deliberação fundamentada, determinar a admissão por escalão superior. Essa decisão deve ser fundamentada atendendo à formação académica, experiência profissional do trabalhador e ao nível de responsabilidade ou grau de especialização requeridos, apurados por avaliação do júri e constantes da ata do concurso.

Dos sete candidatos admitidos para a carreira de técnico superior de regulação, três (os candidatos da área de especialização informática e da área dos profissionais de saúde) foram admitidos para a terceira posição remuneratória dessa carreira, enquanto os restantes quatro (os das áreas jurídicas) foram admitidos para a segunda posição remuneratória. Os seis candidatos admitidos para a carreira de assistente técnico de regulação foram admitidos para a primeira posição remuneratória dessa carreira.

A fundamentação para este tratamento diferenciado dos candidatos admitidos, embora exigida pelo referido regulamento interno, não consta nem das atas do conselho de administração, nem das atas do referido concurso de admissão de pessoal. Muito embora os júris de concursos de pessoal apurem, enquanto requisitos da avaliação dos candidatos, entre outros, a formação académica e a experiência profissional, não consta das referidas atas qualquer referência, recomendação ou definição clara dos critérios que fundamentem a admissão de funcionários para níveis remuneratórios superiores aos níveis de base das respetivas carreiras.

- Estágios profissionais – a ERS proporciona estágios profissionais com regularidade. O regulamento do programa de estágios prevê que pode ser atribuída bolsa de estágio mensal a estagiários que tenham concluído, antes da data de apresentação da candidatura, estudos universitários com a duração mínima de 3 anos. O mesmo regulamento indica que compete ao conselho de administração decidir do lançamento de programas de estágios, celebrar protocolos ou acordos com os parceiros, selecionar e admitir estagiários. Nos estágios não curriculares, os quais constituem uma relação de trabalho, não encontramos evidência de adequada publicitação prévia do programa de estágios da ERS, o que constitui um entrave à igualdade de condições de acesso e de oportunidade de todos os candidatos. No programa



de estágios a ERS deve observar os princípios definidos nos seus estatutos para o recrutamento de trabalhadores, nomeadamente prévio anúncio público; procedimento de seleção que garanta a aplicação de métodos e critérios objetivos e detalhados de avaliação e seleção e de fundamentação da decisão tomada e instituição de procedimento de avaliação e seleção que garantam o respeito dos princípios da igualdade de condições e oportunidades dos candidatos, da imparcialidade de tratamento dos candidatos e da prestação de informação completa e clara aos candidatos sobre o decurso do procedimento e da conclusão do mesmo.

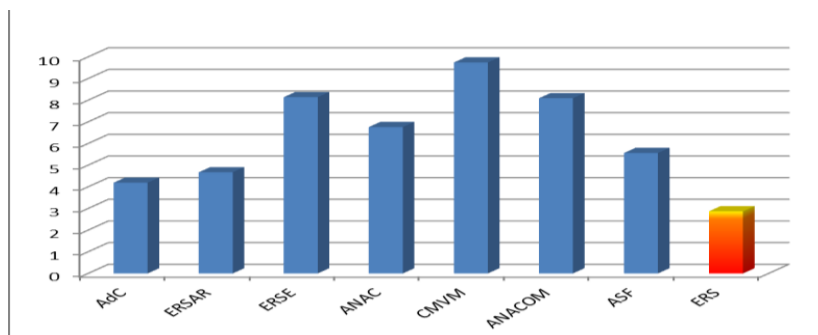
- Organização interna/cargos dirigentes – A ERS no exercício de 2015 dispunha de 17 unidades orgânicas distintas subordinadas ao conselho de administração. A estas unidades orgânicas somam-se ainda o conselho consultivo e o fiscal único.

A atual estrutura orgânica da ERS resulta da reestruturação ocorrida em novembro de 2013 e que, segundo a justificação constante do balanço social do ano de 2013, teve por objetivo adequar a ERS às funções que iria desempenhar em resultado da LQER.

Esta decisão de gestão resultou num acentuado incremento do número de cargos dirigentes existentes na ERS. Segundo os dados do balanço social de 2012 e do balanço social de 2013, o número de cargos dirigentes intermédios passou de 4, no final de 2012, para 15, no final de 2013, ou seja, aumentou em 275%.

De facto, verifica-se que, por comparação com as restantes entidades abrangidas pela LQER, a ERS é a que apresenta um rácio de trabalhadores por dirigente menor⁵⁷. No exercício de 2015 na ERS existia, em média, um dirigente por cada 2,87 trabalhadores. Esse rácio é menos de metade da média de trabalhadores por dirigente apurado para o mesmo ano para as entidades reguladoras analisadas que se fixou em 6,25 trabalhadores por dirigente, e beneficia já do recrutamento de 12 trabalhadores pela ERS. Em 2014 esse rácio era de apenas 2,2, ou seja, por cada dirigente existiam apenas 2,2 trabalhadores que não desempenhavam cargos de chefia.

Gráfico n.º 9 – Rácio de trabalhador/ dirigente em entidades reguladoras - 2015



Fontes: Elaboração própria c/ base em: Balanço Social de 2015 da AdC; Balanço Social de 2015 da ERSAR; Balanço Social de 2015 da ERSE; Relatório de Gestão de 2015 da ANAC; Relatório e Contas de 2015 da CMVM; Balanço Social de 2015 do ICP-ANACOM; Anexo às demonstrações financeiras da ASF ano de 2015⁵⁸

⁵⁷ Este rácio é calculado dividindo o número de trabalhadores do quadro de pessoal da entidade que não exercem funções de chefia, pelo número de trabalhadores que exercem essas funções. No apuramento do número de chefias não são considerados os membros do órgão de gestão.

⁵⁸ Na foi incluída na análise a AMT porque em 31-12-2015 o concurso para chefias ainda estava a decorrer. Nessa data o quadro de pessoal da AMT era composto por 20 técnicos e 5 membros do conselho de administração.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

Este aumento no número de cargos dirigentes e de unidades orgânicas na ERS ocorreu num contexto em que a Administração Pública Central, por via do memorando de entendimento sobre condicionalidade económica estabelecido entre a República Portuguesa, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, se encontrava obrigada a reduzir os cargos dirigentes e os serviços em “(...) *pelo menos, 15% (...)*”.⁵⁹, pelo que deveria ter sido objeto de uma fundamentação especialmente detalhada nos documentos de prestação de contas da ERS e de apreciação cuidada por parte dos ministérios das Finanças e da Saúde, os quais, nos termos do artigo 45.º da LQER são responsáveis pela aprovação dos orçamentos, planos plurianuais, balanço e contas da ERS.

Neste aspeto, a justificação constante do relatório de atividades da ERS não pode deixar de ser considerada insuficiente, dado que a este propósito é referido apenas que:

“Com vista a adequar a ERS às funções que irá desempenhar com a entrada em vigor dos novos estatutos, em novembro de 2013 foi operada uma reestruturação departamental. A nova estrutura orgânica baseia-se nas funções desempenhadas, com os novos departamentos a estar dedicados a processos administrativos e sancionatórios, fiscalização e avaliação da qualidade, registo e licenciamento de prestadores, ou elaboração de estudos e pareceres (...)” e de seguida descreve as funções de cada unidade orgânica.

A falta de fundamentação sobre a reestruturação, designadamente no que concerne ao aumento do número de níveis hierárquicos de decisão nos documentos de gestão e prestação de contas, torna-se mais evidente quando se analisam os custos adicionais dessa decisão para a entidade (decorrentes da atribuição adicional de subsídios de despesas de representação, de subsídios de isenção de horário e devido aos acréscimos de vencimento decorrentes do exercício de cargos dirigentes), sobretudo numa organização que se encontra obrigada a seguir o princípio de gestão constante no n.º 3 do artigo 4.º da LQER que determina que os órgãos das entidades reguladoras devem assegurar que “(...) *os recursos de que dispõem são administrados de forma eficiente e sem desperdícios, devendo sempre adotar ou propor as soluções organizativas e os métodos de atuação que representem o menor custo na prossecução eficaz das atribuições públicas a seu cargo.*”.

Entre 2012, ano que antecedeu a reestruturação departamental, e 2015 registou-se um aumento de 226% no pagamento de despesas de representação na ERS. Embora parte desse aumento se deva à entrada de dois novos vogais, no final de 2012, os quais foram abonados com um montante para despesas de representação superior ao dos vogais cessantes, a grande maioria do incremento nos custos com subsídio para despesas de representação é devida ao aumento do número de dirigentes intermédios que auferem esse tipo de rendimento. Para um incremento de custos com despesas de representação de € 73.551,66 entre 2012 e 2015, € 50.839,99 (69%) devem-se ao incremento do número de cargos dirigentes intermédios.

De acordo com o balanço social de 2012, nesse ano apenas foram pagas despesas de representação ao conselho de administração [2012: € 32.500,93 (dirigentes superiores)]. Em 2013, quer os dirigentes superiores de 1.º e 2.º grau (presidente e vogais do conselho de administração, respetivamente), quer os dirigentes intermédios de 1.º grau (diretores de departamento) receberam despesas de representação [€ 54.012,36 (dirigentes superiores) e € 13.468,16 (dirigentes intermédios de 1.º grau)].

⁵⁹ Ver ponto 3.38 do *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* no original em língua inglesa.



A partir de 2014, com a atualização do regulamento interno e disciplina no trabalho da ERS, pelo conselho de administração, a 10 de setembro de 2014 (que no n.º 5 do artigo 61.º estabelece que “Ao diretor de departamento [dirigente intermédio de 1.º grau] e ao coordenador de unidade [dirigente intermédio de 3.º grau] são atribuídas despesas de representação no valor de até 15% e 10%, respetivamente, sobre a sua remuneração base, catorze (14) vezes por ano, enquanto durar a comissão de serviço.”) e na sequência da reorganização funcional da ERS em 31 de outubro de 2013⁶⁰ (transição de 11 técnicos superiores para dirigentes intermédios de 1.º e 3.º grau) foram pagas despesas de representação a todos os dirigentes superiores de 1.º e 2.º grau [2014: € 55.246,92; 2015: € 55.212,60] e a todos os dirigentes intermédios de 1.º e 3.º grau [2014: € 53.416,96; 2015: € 50.839,99].

Quadro 18 – Evolução dos gastos com despesas de representação

Despesas de Representação										
Categoria		2012		2013		2014		2015		var %
		€	Qt	€	Qt	€	Qt	€	Qt	2012-2015
Dirigentes Superiores	1º Grau	19.504,44	1	19.504,44	1	19.944,30	1	19.937,88	1	170%
	2º Grau	12.996,49	2	34.507,92	2	35.302,62	2	35.274,72	2	
Dirigentes Intermédios	1º Grau	0,00	3	13.468,16	7	34.834,58	7	32.663,85	7	
	2º e 3º Grau	0,00	1	0,00	8	18.582,38	8	18.176,14	8	
TOTAL		32.500,93	7	67.480,52	18	108.663,88	18	106.052,59	18	226%

Fonte: Balanços sociais da ERS de 2012 a 2015.

Também no que diz respeito ao subsídio de isenção de horário se verifica um acréscimo significativo de custos para a ERS. Em 2012 o montante de despesa com subsídio de isenção de horário era de € 58.870,50. Em 2015 o mesmo tipo de despesa era de € 112.527,90, ou seja, os custos com subsídio de isenção de horário aumentaram em 91%.

Dado que, com base na Lei-geral do Trabalho, o desempenho de cargos dirigentes constitui base legal para a atribuição, por acordo com o trabalhador, de isenção de horário de trabalho e da respetiva remuneração adicional, o alargamento do número de cargos dirigentes também resultou num aumento significativo das despesas com subsídio de isenção de horário de trabalho. Entre 2012 e 2015 essas despesas aumentaram cerca de 91%.

Deve referir-se que além dos dirigentes, existe um número significativo de outros trabalhadores com isenção de horário de trabalho, muitos dos quais assistentes técnicos. Em 2015 estavam 22 trabalhadores de um total de 61 pessoas ao serviço com isenção de horário de trabalho e auferiam da respetiva remuneração adicional.

Quadro 19 – Evolução dos gastos com isenção de horário

Isenção de Horário						
Categoria		2012	2013	2014	2015	var %
		€	€	€	€	2012-2015
Dirigentes Intermédios	1º Grau	24.879,14	34.530,28	50.256,80	56.156,63	262%
	3º Grau		12.196,69	29.332,30	33.783,30	
Técnico Superior		17.407,96	0,00	0,00	3.240,82	-34%
Assistente Técnico		15.298,32	15.298,32	14.955,33	19.347,15	
Assistente Operacional		1.285,08	1.285,08	1.265,18	0,00	
Total		58.870,50	63.310,37	95.809,61	112.527,90	91%

Fonte: Balanços sociais da ERS de 2012 a 2015.

⁶⁰ Conforme mencionado no balanço social da ERS de 2013 “Até 31 de outubro de 2013 a estrutura organizacional era composta pelo conselho diretivo, um fiscal único, um apoio ao conselho diretivo e 4 diretores.”.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

Dadas as alterações, nomeadamente remuneratórias de que a Administração Pública foi alvo entre 2011 e 2015 torna-se difícil estabelecer, com base nos valores reais efetivamente pagos, quais os efeitos ao nível de custos com pessoal da reestruturação interna. Deste modo, e por forma a estabelecer uma base efetivamente comparável, estimaram-se os custos máximos que decorrem desta reestruturação, eliminando as alterações temporárias decorrentes do programa de assistência externa. De acordo com essa estimativa o custo da reestruturação representou um custo adicional de € 192.885,45 ao qual haverá ainda que acrescentar encargos sociais (nomeadamente Segurança Social suportada pela entidade patronal correspondente a 23,75% das remunerações auferidas) no valor de € 45.810,29.

Desta forma e com referência ao exercício de 2014, primeiro ano para o qual a reestruturação esteve em vigor em pleno, estima-se que o custo adicional desta reestruturação tenha atingido os € 238.695,74, ou seja, 12,3% do total de gastos com pessoal da ERS nesse ano (€ 1.944.695,18), pelo que se trata de uma decisão de gestão muito relevante, a qual deveria ter sido objeto de fundamentação detalhada nos documentos de gestão e prestação de contas da ERS.

Quadro 20 – Estimativa de gastos anuais adicionais com reestruturação interna

Ano/ Categoria	Qt.	Remuneração Base Líquida	Despesas Representação	Isenção Horária	TOTAL
2012	15	453 438,86 €	- €	56 842,76 €	510 281,62 €
Dirigente intermédio	4	168 207,20 €		39 435,20 €	207 642,40 €
Técnico Superior	11	285 231,66 €		17 407,56 €	302 639,22 €
2014	15	526 968,96 €	67 415,03 €	108 783,08 €	703 167,07 €
Dirigente intermédio	7	294 362,60 €	44 154,81 €	69 011,60 €	407 529,01 €
Coordenador	8	232 606,36 €	23 260,22 €	39 771,48 €	295 638,06 €
Variação [Qt/€]	0	73 530,10 €	67 415,03 €	51 940,32 €	192 885,45 €
Variação [%]	0%	16%		91%	38%

Fonte: Informação n.º PT005/15-UGI, 15 de março, e balanços sociais da ERS de 2012 a 2015⁶¹

A nível interno a reestruturação, segundo informação recebida da ERS, encontra-se fundamentada numa proposta dos diretores de serviço designada por impacto de novas competências e alargamento da circunscrição geográfica das atribuições da ERS às regiões autónomas elaborado pelos diretores de serviço em 28 de fevereiro de 2013, em resposta a um pedido do conselho de administração (despacho 1/13_PCD/DS).

Nesse estudo os diretores de serviços da ERS propõem um modelo organizativo para a ERS com base num conjunto de princípios de organização que decorrem do facto de, apesar da sua independência, a ERS ser uma entidade pública, estando por isso ao abrigo de “(...) *princípios constitucionais e de direito administrativo relativos à organização da administração pública* (...)”. De entre esses princípios de organização que o estudo indica que devem ser seguidos encontram-se a “*Agregação de funções homogêneas por serviços, preferencialmente de média ou grande dimensão, com competências bem definidas, de acordo com o princípio da segregação de funções, com vista à responsabilidade pelos resultados*”; a “*Existência de circuitos de informação e comunicação simples e coerentes tendencialmente agregando num mesmo sistema centralizado a informação de utilização comum*”; a

⁶¹ Dados anuais estimados, considerando o pagamento de subsídio de férias e subsídio de natal, sem contemplar reduções remuneratórias e encargos sociais adicionais, e que:

(a) Os valores apresentados são estimados, para um ano completo, considerando a tabela salarial constante no Regulamento de Organização Interna da ERS, versão de 2014 e o escalão de cada colaborador, constante na Informação n.º PT005/15-UGI, 15 de março, e sem ter em conta as reduções remuneratórias correspondentes a cada um dos anos (por forma a tornar os dados comparáveis);

(b) Em 2013 apenas os diretores de departamento auferiram despesas de representação, mas em 2014 este suplemento passou a integrar a remuneração dos diretores e dos coordenadores (diretores: 15% sobre o vencimento base; coordenadores: 10% sobre vencimento base);

(c) Os valores em 2012 consideram que a isenção horária foi atribuída aos técnicos superiores que transitaram para a categoria de diretor de departamento ou coordenador de unidade/gabinete, na medida em que, no balanço social de 2013 e de 2014, não foi atribuída isenção horária a qualquer técnico superior e em 2015 apenas foi atribuída a um colaborador.



“Redução do número de níveis hierárquicos de decisão ao mínimo indispensável à adequada prossecução dos objetivos do serviço” e a preferência “(...) face à emergência de novas atribuições(...)” pela “(...) reestruturação dos serviços existentes em prejuízo da criação de novos.”.

Tendo em conta estes princípios foi apresentada uma proposta que previa a constituição de quatro departamentos com funções homogéneas, organizados em função do foco principal da sua atividade, nomeadamente um departamento de gestão do regulado (com foco nos estabelecimentos regulados); um departamento de gestão do utente (responsável pelo acompanhamento do acesso e dos direitos do utente); um departamento de regulação económica (responsável pela legalidade e transparência das relações económicas, assim como pelo estudo da procura, oferta e concorrência) e um departamento de qualidade e segurança da prestação de cuidados de saúde (com atuação na área da qualidade e segurança da prestação dos cuidados, acreditação, certificação e pelo sistema nacional de classificação). A estes departamentos seriam somados cinco órgãos de apoio: secretariado do CA; administrativo/financeiro/recursos humanos; comunicação e imagem; gabinete jurídico e sistemas de informação.

No âmbito desta proposta era ainda efetuada uma distribuição a cada departamento das atribuições e dos objetivos das competências da ERS, permitindo *“(...) rastrear o modo como cada departamento concorre para o prosseguimento da Missão”*. Refere-se, também, que o modo proposto permitira, no futuro, a aplicação de metodologias como a do *Balanced Scorecard* [uma metodologia de avaliação de desempenho]. Posteriormente, foi apresentada pelo presidente do CA uma outra proposta de modelo de organização da ERS (em 25 de setembro o presidente do CA apresentou aos restantes membros do CA um texto sobre esse modelo de organização).

Na sequência, após a aprovação do modelo de organização, que previa mais dois departamentos do que a proposta inicial (um dos quais o departamento jurídico que na proposta dos diretores de departamento era um serviço de apoio), foi solicitado aos diretores de departamento que indicassem os coordenadores.

Note-se que não foi apresentada justificação para a necessidade desses níveis hierárquicos adicionais, dado que a mesma não consta nem da proposta inicial elaborada pelos diretores de departamento, nem da proposta efetivamente implementada.

Desta forma, também no que diz respeito à tomada de decisões internas existe falta de fundamentação, nomeadamente ao nível da necessidade e da avaliação custo-benefício da reestruturação interna, neste caso, no que diz respeito às chefias de terceiro nível (coordenadores).

No exercício de contraditório, a ERS considera que, na apreciação desta questão, a análise não relevou todos os aspetos do estudo “O impacto das novas competências e alargamento da circunscrição geográfica da ERS às Regiões Autónomas”.

A ERS refere que a reestruturação orgânica ocorreu num contexto de aumento de atribuições e de previsível aumento do número de funcionários (o referido estudo apontava para a necessidade de mais 60 funcionários) que acabou por não se concretizar em virtude de não ter recebido as autorizações necessárias para essas contratações. Apenas em 2015 recebeu autorização para a contratação de 14 funcionários. Refere, ainda, que caso tivesse obtido autorização para as contratações pretendidas *“(...) neste momento o rácio trabalhadores/dirigentes seria distinto e estar-se-ia naturalmente a aproximar do rácio apresentado pelas outras entidades reguladoras.”*



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

O estudo supracitado não prevê, ou sustenta, a necessidade da criação do conjunto chefias de terceiro nível que são as principais responsáveis pelo reduzido rácio de trabalhadores/dirigentes apresentado pela ERS. Por outro lado, o estudo indica como princípios de organização para a ERS, entre outros, a “(...) agregação de funções homogéneas por serviços, preferencialmente de média ou grande dimensão [sublinhado nosso] (...)” e a “Redução do número de níveis hierárquicos de decisão ao mínimo indispensável à adequada prossecução dos objetivos do serviço [sublinhado nosso]”. Assim, tendo em conta estes princípios e o modelo efetivamente proposto no estudo, não se encontra justificada a criação das unidades de pequena dimensão, bem como os níveis de decisão hierárquica que a ERS efetivamente implementou.

De igual modo, não colhe a alegação relativa à falta de autorização para a contratação dos funcionários necessários. De facto, no contexto em que foi tomada a decisão, encontrando-se o Estado Português, por via do memorando de entendimento sobre condicionalidade económica estabelecido com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, obrigado a reduzir substancialmente a sua despesa e o número de funcionários públicos, não era expectável a autorização de reforço dos seus recursos humanos da forma pretendida.

Por prudência, na definição da sua estrutura, a ERS deveria ter considerado uma perspetiva realista dos recursos, nomeadamente humanos, que teria à sua disposição. A opção efetivamente implementada levou a uma estrutura desadequada (com reduzido rácio de trabalhadores por dirigente) e mais dispendiosa do que o necessário, sem que tenha ficado demonstrado que este acréscimo de custos teve a contrapartida necessária em termos de acréscimo de benefícios para regulados e utentes.

Assim, pese embora a argumentação da ERS, conclui-se pela falta de fundamentação e de avaliação custo-benefício da reestruturação operada, em especial no que diz respeito às chefias de terceiro nível.

Controlo interno despesas com pessoal – o controlo interno da prestação efetiva de trabalho na ERS revelou-se deficiente. A prestação efetiva de trabalho na ERS é monitorizada por recurso ao preenchimento pelos trabalhadores de uma folha de cálculo na qual devem inserir diariamente a hora de entrada ao trabalho, a hora de saída e a duração da hora de almoço. No entanto esse registo verificou-se falível, tendo-se verificado que um número significativo de trabalhadores não mantinha o seu registo atualizado, existindo atrasos de diversos dias no preenchimento das folhas de registo de trabalho, o que acaba por comprometer a utilidade e correção deste tipo de registo.

Foram ainda detetados casos⁶² em que os funcionários que solicitaram autorização para acumular as funções na ERS com outras funções não registaram as ausências ao trabalho decorrentes do exercício dessas mesmas funções docentes no registo de assiduidade.

⁶² A funcionária com o número de identificação 990017 solicitou, por meio de requerimento, datado de 08 de outubro de 2015, autorização para, durante os meses de outubro a dezembro de 2015, lecionar a unidade curricular de Turismo da Saúde que decorreria entre as 8h30 e as 11h00 às segundas-feiras. No entanto, verifica-se, pelo seu registo de presenças que em todas as segundas feiras dos meses de outubro, novembro e dezembro com exceção do dia 30 de novembro, o seu registo de presença na ERS é incompatível com a prestação das referidas atividades letivas, dado que se inicia, em todos esses dias, o mais tardar às 9h00.

O funcionário com o número de identificação 990026 solicitou, por meio de requerimento, datado de 28 de setembro de 2015, autorização para lecionar 3 sessões formativas (no dia 16 de outubro de 2015, das 15h00 às 20h00; no dia 17 de outubro, das 8h30 às 13h30 e no dia 23 de outubro das 15h00 às 20h00). No entanto, o registo de presenças nos dias 17 e 23 de outubro (dias úteis) indica que esteve presente na ERS entre as 09h00 e as 17h30.

A funcionária com o número de identificação 990055 solicitou, por meio de requerimento, datado de 31 de dezembro de 2014, autorização para lecionar, em horário laboral, no dia 13 de janeiro de 2015, das 14h00 às 19h00; no dia 4 de fevereiro, das 14h00 às 19h00; no dia 09 de fevereiro das 9h00 às 13h00 e no dia 23 de março das 9h00 às 13h00. Pese embora esta solicitação, o seu registo de assiduidade indica que no dia 13 de janeiro esteve ao serviço da ERS entre as 9h50 e as 18h00 e no dia 9 de fevereiro entre as 9h50 e as 17h30. Os restantes dias encontram-se corretamente indicados no registo de assiduidade.



O sistema de registo de assiduidade no trabalho é permeável a falhas, erros e mesmo a fraudes, não constituindo um mecanismo que permita, com segurança, documentar a prestação efetiva de trabalho. A não existência de um sistema eficaz e seguro implica que não exista segurança em como os montantes pagos a título de remuneração incluídos nas demonstrações financeiras correspondam ao trabalho efetivamente realizado.

Neste âmbito, o CA da ERS reconhece “(...) a oportunidade de encontrar métodos mais rigorosos (...)” de controlar a assiduidade no trabalho, encontrando-se “(...) a concluir um procedimento aquisitivo de uma solução de controlo de assiduidade com utilização de dados biométricos, com vista a tornar o sistema de controle de assiduidade mais robusto. A utilização destes dados foi objeto de autorização da Comissão Nacional de Proteção de Dados, conforme transmitido naquela data.”.

Detetaram-se, ainda, gastos com formação relacionados com apoios financeiros concedidos a trabalhadores, para pagamento de propinas e reembolso de despesas com matrícula e seguro escolar, em instituições de ensino superior no total de € 4.722,50 €⁶³.

Ora, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, é proibida a atribuição de quaisquer regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, em dinheiro ou espécie, diretos ou indiretos, que acresçam às componentes remuneratórias, designadamente subsídios para educação e formação, estabelecendo o artigo 5.º, n.º 1, do mesmo diploma que os titulares do órgão de administração que autorizem a atribuição destas regalias e benefícios incorrem, entre outras responsabilidades, em responsabilidade financeira.

Em sede de contraditório o CA da ERS, bem como os responsáveis individuais que autorizaram os pagamentos, alegam a “(...) inaplicabilidade deste diploma [Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro] à ERS.”.

Mais especificamente, alega o CA da ERS que “(...) nos termos do artigo 2.º do diploma em apreço, este considera-se aplicável aos fundos e serviços autónomos (FSA), ou seja, todas as entidades que preenchem cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto – Lei de Enquadramento Orçamental (...), isto é, não terem a natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública (alínea a); terem autonomia administrativa e financeira (alínea b). Posto isto, em conformidade com o que expressamente aquele diploma determina, ficam de fora do âmbito de aplicação do diploma as entidades que, para além dos dois requisitos enunciados, tenham também receitas próprias para cobertura das respetivas despesas (...)”, tal como sucede no caso da ERS.

Alega, ainda, que “A ERS é uma entidade administrativa independente, dispendo de autonomia administrativa, financeira e de gestão, bem como de património próprio, sendo integralmente financiada por receitas próprias, sem dependência de transferências do Orçamento do Estado.

(...)

Por outro lado, importa ainda atentar ao facto de a lei concretamente aplicável às entidades reguladoras independentes, e em particular à ERS, determinar que “[a]os trabalhadores das entidades reguladoras é aplicado o regime do contrato individual de trabalho (...)”. Neste contexto, veja-se que a LQER reconhece

⁶³ Em 2015 foram concedidos apoios financeiros a três colaboradoras [a uma assistente técnica do DQF no montante total de € 3.050,00 (propina 3.º ano licenciatura 2014/2015: € 950,00 e Inscrição, seguro e parte Propina 2015/2016: € 2.100,00), a uma Coordenadora do DQF no montante de € 660,00 (propina do 3.º ano do mestrado) e a uma coordenadora do DAU no montante de € 1.012,50 (propina do 3.º ano do mestrado)].



de forma clara um poder de auto regulamentação interna em matéria laboral, na medida em que permite a regulamentação de um número considerável de matérias relativas ao estatuto dos trabalhadores, mediante regulamento interno.

(...)

Assim, considerando (...) a reconhecida autonomia regulamentar interna da ERS em matéria laboral, considera-se ainda que este enquadramento normativo, além do exposto anteriormente, revela uma consistência lógico-sistemática suficientemente sólida e suscetível de afastar a aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003 às entidades reguladoras.”

Sobre a aplicabilidade do referido às entidades reguladoras importa salientar a jurisprudência deste Tribunal, designadamente o Acórdão n.º 1/2016 – 1.ª Secção, onde se conclui que “(...) o Decreto-Lei n.º 14/2003 aplica-se a qualquer fundo ou serviço autónomo, que não tenha natureza ou forma de empresa, fundação ou associação pública e que disponha de autonomia administrativa e financeira, tenha ou não tenha receitas próprias.”

Note-se que “(...) são fundos e serviços autónomos para efeitos desta norma as entidades que preencham cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001. Ou seja, aquelas que (i) não tenham a natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidas ao regime de qualquer destas por outro diploma; (ii) tenham autonomia administrativa e financeira.”

A LQER ainda que tenha estabelecido um regime específico e próprio que regulamenta um setor onde o Estado delega funções na área da regulação e supervisão da economia (e consequentemente do setor privado), a sua natureza é claramente uma natureza pública e sujeita um regime normativo mais publicista do que privatista. O regime remuneratório, tanto dos seus dirigentes como o dos seus trabalhadores, direto ou indireto, estabelecido quer nas LQER quer nos estatutos da ERS não está excepcionado do conjunto normativo vigente que, nesta matéria, vincula os servidores públicos.

Nesse acórdão o Tribunal conclui, ainda, que a LQER não “(...) efetuou qualquer exceção para as entidades reguladoras suas destinatárias ao regime imperativo que obriga todas as entidades da administração pública, no domínio da disciplina da atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores (...).”

Finalmente, o CA da ERS alega que “(...) no que respeita às despesas identificadas no âmbito da auditoria, qualificadas como despesas ilegais (...) além dos argumentos apresentados supra quanto à (in)aplicabilidade deste regime jurídico à ERS, importa ainda clarificar que às despesas realizadas em 2015 se encontram associados pactos de permanência celebrados com duas das trabalhadoras (...) que determinam que estas trabalhadoras tenham de restituir à ERS as importâncias despendidas no apoio à formação, quer em caso de cessação do contrato, ou em caso de desistência injustificada do curso ou a não conclusão do mesmo com aproveitamento.”. Ora, a aplicação de tais regras revela que a ERS não tem atribuído este apoio enquanto suplemento remuneratório, mas sim no quadro de um programa de investimento nos seus recursos humanos com o intuito de os valorizar, reforçando as suas qualificações, consolidando as suas competências técnicas, com o intuito de prosseguir a sua missão de supervisão do mercado regulado, criando mecanismos que motivem os trabalhadores a permanecer na ERS.”.

Contudo tal argumento não colhe, pois não se trata de despesas suportadas pela ERS em resultado da inscrição de trabalhadores em ações de formação profissional de conteúdos planeados, organizados e selecionados pela ERS em função das responsabilidades e tarefas que estão cometidas aos trabalhadores



em causa, mas apoios financeiros concedidos para custear propinas, reembolsar despesas com matrículas e seguros escolares, em cursos e em instituições de ensino superior selecionados pelos próprios. Ora, nos termos do enquadramento legal já explanado, é proibida a atribuição de quaisquer regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, designadamente para formação e educação.

De facto, a norma em causa é imperativa, estabelecendo regras claras e inequívocas, de forma a, tal como se refere no citado Acórdão, *“(...) garantir o respeito por critérios de legalidade, exigência e moralização que assegurem uma uniformidade de procedimentos no universo a que se destinam, de modo a promover a boa gestão financeira na utilização de fundos públicos. Mas também a promover a eliminação de situações de diferenciação não justificadas, sustentadas na existência de tratamentos diversificados em situações idênticas ou a sobreposição na utilização de algumas regalias e benefícios entre os servidores públicos (...)”*.

Sublinhe-se, ainda, que não foi realizado pacto de permanência com um dos trabalhadores em causa e não foi demonstrado em que medida é que os referidos apoios financeiros contribuíram para a retenção dos recursos humanos na ERS.

Assim, os factos geradores dos pagamentos violam o disposto no normativo em causa, bem como o estabelecido no artigo 42.º, n.º 6, alínea a), da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

Os pagamentos efetuados pela ERS são ilegais, podendo consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º e do n.º 4, do artigo 59.º, respetivamente, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

8.2.2.2. GASTOS COM FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS

Os gastos com fornecimentos e serviços externos representaram 22,75% (€ 969.277,27) dos gastos da ERS no exercício de 2015 (€ 4.260.632,01). Os gastos mais relevantes com fornecimentos e serviços externos são os gastos com serviços especializados que totalizam € 586.326,4 e os gastos com rendas e alugueres que totalizam € 201.849,63, em conjunto estas duas componentes representam 81,3% dos gastos constantes da prestação de contas da ERS em 2015. Também relevantes são os gastos com energia e fluídos (€ 54.129,13) e os gastos com comunicações (€ 49.857,46).

O exame dos gastos com fornecimentos e serviços externos confirmou a ausência de um registo de controlo adequado sobre as horas realizadas pelos peritos externos ao seu serviço. De facto, não obstante os contratos de aquisição de serviços de peritagem preverem o pagamento com base no número de horas realizadas, verificou-se que não existe um registo do número de horas que cada perito efetivamente realizou e em que processos, pelo que não existe uma base documental que assegure que o processamento e o pagamento correspondem ao trabalho efetivamente realizado e registado contabilisticamente.

Em sede de alegações, o CA da ERS *“(...) reconhece que o registo documental existente poderá ser mais completo, passando, designadamente, a haver um registo do número de horas despendidas por cada perito em cada um dos processos.”*

Refere, ainda, que *“(...) em virtude da caducidade dos contratos de prestação de serviços celebrados com*



os peritos externos, o conselho de administração deliberou, no passado dia 28 de setembro de 2016, alterar o modelo de contratação de peritos médicos, (...) e que visa adequar os procedimentos da ERS no que respeita à remuneração da atividade dos peritos, e bem assim, dar resposta às observações efetuadas no relato de auditoria.”

8.3. Demonstração dos Fluxos de Caixa

A demonstração dos fluxos de caixa de 2015, elaborada através do método direto, evidencia uma variação de caixa e seus equivalentes de € 3.389.546,97.

Para essa variação contribuíram, na maioria, as atividades operacionais que geraram um *influxo* de caixa e seus equivalentes de € 3.494.512,94, enquanto as atividades de investimento originaram um *exfluxo* de caixa de € 104.965,97. Não se registaram fluxos de caixa relativos a atividades de financiamento.

A demonstração dos fluxos de caixa evidencia ainda um *exfluxo* de caixa referente a imposto sobre o rendimento, no valor de € 7.483,30, o que constitui um erro, dado que a ERS se encontra isenta de IRC, nos termos do n.º 1 do artigo 10º do código do IRC e de imposto de selo, com base no artigo 6.º do código do imposto de selo, pelo que não incorre em pagamentos ou recebimentos relativos a este tipo de impostos.

Refira-se, ainda, que a demonstração dos fluxos de caixa de 2014 apresenta o mesmo erro, designadamente um *exfluxo* de caixa referente a imposto sobre o rendimento, no total de € 88.220,28.

No que diz respeito aos fluxos inscritos em “outros recebimentos/pagamentos relativos à atividade operacional”, deve salientar-se que os mesmos não resultam da aplicação do método direto de obtenção destes fluxos. Esta rubrica foi utilizada como uma rubrica residual na qual foram efetuados acertos e não registados os fluxos relacionados com a atividade operacional, mas que não se relacionam com nenhuma das rubricas anteriores, nomeadamente: recebimentos de clientes; pagamentos a fornecedores; pagamentos ao pessoal e pagamento/recebimento do imposto sobre o rendimento.

A título de exemplo, salienta-se que um dos exfluxos que deveria estar incluído nesta rubrica é o que corresponde à transferência de uma parte da receita com taxas para a Autoridade da Concorrência. Pela consulta dos documentos contabilísticos relativos aos fluxos incluídos nesta rubrica verifica-se que não é esse o caso, pelo que também aqui a demonstração de fluxos de caixa se encontra incorreta.

Deve, por fim, registar-se que a demonstração de fluxos de caixa referente ao ano de 2014 que é apresentada com a prestação de contas do ano de 2015 não corresponde ao documento enviado ao TC no âmbito da prestação de contas do exercício de 2014. A demonstração de fluxos de caixa incluída na prestação de contas do exercício de 2014 não incluía movimentos relativos a atividades de investimento. Já a demonstração de fluxos de caixa de 2014 reportada em 2015, como comparativo, inclui o registo de um *exfluxo* de € 11.986,96⁶⁴.

Tratando-se do reconhecimento de um erro nas demonstrações financeiras de 2014, além da correspondente reexpressão retrospectiva, deveria o mesmo ter sido divulgado no anexo ao balanço e à

⁶⁴ As despesas de investimento da demonstração de fluxos de caixa da ERS referente ao exercício de 2014 não coincidem com os montantes registados no mapa de controlo orçamental da despesa a título de despesas de capital. O mapa de controlo orçamental da despesa do exercício de 2014 da ERS evidencia despesas de capital no valor de € 117.826,91, quando a demonstração de fluxos de caixa desse exercício não incluiu o reporte de quaisquer fluxos de caixa relativos a atividades de investimento.



demonstração de resultados do período seguinte. No entanto, não consta qualquer referência a esta situação no referido anexo. Também na declaração do fiscal único sobre a certificação de contas do ano de 2015 não consta qualquer referência a esta situação.

Sobre a incorreção da demonstração de fluxos de caixa, o fiscal único e a ERS, que subscreve a informação prestada pelo primeiro, reconhecem a existência do erro, no valor de € 7.483,30, mas consideram que *“(…) os montantes são imateriais, não alterando a leitura e interpretação da mesma. Adicionalmente, também a alteração ao comparativo da demonstração de fluxos de caixa não se trata de uma reexpressão material pelo que não foi tal facto incluído na declaração do Fiscal Único sobre as Contas de 2015”*.

8.4. Demonstração Numérica

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

Quadro 21 – Demonstração numérica

DÉBITO		
Saldo da gerência anterior	13 496 671,57 €	
Recebido na gerência	<u>7 006 897,26 €</u>	20 503 568,83 €
CRÉDITO		
Saído na gerência	3 617 350,29 €	
Saldo para a gerência seguinte	<u>16 886 218,54 €</u>	20 503 568,83 €

8.5. Juízo sobre a Conta

Tendo em conta o exame realizado, o juízo no que concerne à legalidade e regularidade das operações examinadas e à consistência, integralidade e fiabilidade das contas e demonstrações financeiras do exercício de 2015, é desfavorável, com o sentido que é atribuído a esta expressão, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites, porquanto:

- O sistema de controlo interno é deficiente;
- O saldo das contas de “Diferimentos” e de “Outras contas a pagar” do balanço não é coincidente com os saldos das respetivas contas no balancete;
- As demonstrações financeiras não refletem os montantes relativos a coimas aplicadas e não pagas, no total de € 235.725,93, subavaliando, desta forma, os rendimentos e os resultados do ano e de anos anteriores, bem como as dívidas de terceiros;
- Não foi registado contabilisticamente o montante correspondente à obrigação de entrega, em 2016 e em 2017, de 6,25% das receitas provenientes de taxas cobradas nos exercícios de 2014 e 2015 à Autoridade da Concorrência, no total de € 892.738,39, subavaliando o passivo e os gastos do exercício;
- Não foram desreconhecidos os ativos intangíveis que não reúnem os requisitos de reconhecimento como ativos;
- Não foram registados contabilisticamente os valores prescritos e incobráveis de contraordenações ou sanções pecuniárias;



- Não foi possível obter evidência que permita avaliar a integralidade e validade dos montantes das existências e do imobilizado, bem como o montante das amortizações e do custo das matérias consumidas expresso na demonstração dos resultados;
- Detetaram-se registos contabilísticos⁶⁵ em que não foi respeitado o regime de periodização económica;
- O balanço e o anexo às demonstrações financeiras não foram devidamente elaborados, na componente dos acréscimos e diferimentos de rendimentos e gastos;
- A receita cobrada pela Autoridade Tributária e que a ERS não conseguiu identificar a entidade pagadora não foi registada na contabilidade, subavaliando em € 2.487,99 o saldo de contabilístico de caixa e depósitos bancários;
- A demonstração de fluxos de caixa apresenta fluxos relativos a pagamentos de imposto sobre o rendimento, quando a ERS está isenta de IRC.

9. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprovou a lei-quadro das entidades reguladoras (LQER), dota as entidades reguladoras da independência necessária para prosseguir as atribuições que lhe são conferidas por lei, conferindo-lhes autonomia administrativa e financeira, autonomia de gestão; independência orgânica, funcional e técnica e a faculdade de possuir órgãos, serviços, pessoal e património próprios.

A LQER define também, como contraponto à independência concedida, um conjunto de obrigações, incluindo princípios de gestão, designadamente a obrigação para os órgãos de gestão destas entidades de adotarem práticas de gestão que assegurem uma administração eficiente e sem desperdícios dos seus recursos, assim como a adoção de métodos e soluções organizativas que *“(...) representem o menor custo na prossecução eficaz das atribuições públicas a seu cargo.”* e formas de avaliação de desempenho.

De entre os princípios de gestão a que as entidades reguladoras devem obedecer encontram-se o exercício da sua atividade com elevados padrões de qualidade, a eficiência económica no que se refere à sua gestão e soluções adotadas nas suas atividades, a gestão por objetivos devidamente determinados e quantificados e a sua avaliação periódica em função dos resultados e a transparência na atuação, através da discussão pública dos regulamentos que emitem e através da disponibilização pública de informação sobre as suas atividades e o seu funcionamento.

Quanto à avaliação de desempenho, a LQER, no seu artigo 39.º, determina que as entidades reguladoras devem adotar um sistema coerente de indicadores de desempenho que reflitam o conjunto das atividades prosseguidas e os resultados obtidos. Os estatutos da ERS, à semelhança do disposto na LQER, preveem a implementação de um sistema coerente de indicadores de desempenho que deve incluir indicadores de eficiência, eficácia e qualidade.

Compete ao fiscal único aferir a qualidade dos sistemas de indicadores de desempenho, bem como avaliar, anualmente, os resultados obtidos pela ERS em função dos meios disponíveis, cujas conclusões são reportadas aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde.

⁶⁵ Tais como o registo de custos com seguros de viaturas e os montantes correspondentes à obrigação de entrega, em 2016 e 2017, de 6,25% das receitas de taxas cobradas nos exercícios de 2014 e 2015.



Não obstante a LQER prever que os estatutos das entidades reguladoras existentes à data deveriam ser adaptados por Decreto-Lei, no prazo de 90 dias após a entrada em vigor da LQER, por forma a entrarem em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação, os novos estatutos da ERS só entraram em vigor a 1 de setembro de 2014, na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, o que prejudicou a definição dos indicadores e a sua avaliação relativamente ao exercício de 2014⁶⁶.

Com efeito, o sistema de indicadores só foi aprovado em 9 de março de 2015 e a 18 de maio de 2015 foi realizada a primeira revisão de todo o sistema de gestão da qualidade de modo a avaliar a sua adequação, eficácia e alinhamento com a estratégia da ERS.

Assim, a avaliação do sistema de indicadores de desempenho, prevista no artigo 39.º da LQER e no artigo 60.º dos estatutos da ERS, só foi realizada relativamente ao exercício de 2015.

Note-se, porém, que os indicadores de desempenho definidos e monitorizados não incluem todas as áreas de atuação da ERS, para além de não terem sido definidos indicadores de eficiência, eficácia e qualidade para a maioria das áreas. Acresce que, de acordo com o relatório do fiscal único, *“(…) existem alguns indicadores que se encontram inconsistentes, quando extraídos de diferentes fontes (…)”*.

O fiscal único tem como responsabilidades aferir a qualidade do sistema de avaliação de desempenho e avaliar anualmente os resultados obtidos em função dos recursos. No entanto, ambas as responsabilidades constam do mesmo parecer, quando, para ser efetiva, a avaliação da qualidade do sistema de indicadores deveria preceder a sua monitorização e avaliação.

Com base no trabalho realizado, e com recurso a um conjunto de indicadores (n.º de estabelecimentos registados, evolução das tarefas de registo, processos de reclamação terminados no ano, taxa de prestadores vistoriados e n.º de fiscalizações realizadas) distinto dos indicadores de desempenho utilizado e aprovado pela ERS, o fiscal único refere, de forma dúbia, que *“(…) não podemos concluir que os resultados obtidos pela ERS não sejam adequados face aos meios disponíveis (…)”*.

Não obstante o fiscal único não conclua que os resultados obtidos tenham sido os adequados face aos meios utilizados e mais de 50% (6 de 11) dos indicadores monitorizados terem ficado abaixo das metas previstas, nem no relatório de atividades do ano de 2015, nem no plano de atividades para o ano de 2016 são previstas ações corretivas.

Com efeito, o relatório de atividades do ano de 2015 e os planos de atividades de 2015 e 2016 foram pouco desenvolvidos e detalhados, não existindo referências a objetivos devidamente determinados, quantificados e avaliados periodicamente tal como exigido pela LQER e pelos estatutos da ERS. Note-se que a fixação de objetivos não quantificáveis, vagos e abstratos prejudica a avaliação de desempenho da organização, a identificação e seleção das melhores práticas e a eliminação das práticas ineficazes.

⁶⁶ Durante o ano de 2014 a ERS procedeu à implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), assente na abordagem por processos preconizada pela norma NP EN ISO 9001:2008 (versão portuguesa da norma ISO 9001:2008). Em julho de 2015 foi-lhe atribuído o Certificado do Sistema de Gestão da Qualidade, no âmbito da “Regulação, supervisão e de promoção e defesa da concorrência respeitantes às atividades económicas na área da saúde dos setores privado, público, cooperativo e social”. Embora se reconheça a importância da existência de um sistema de gestão da qualidade, enquanto meio para a eficácia e eficiência interna dos procedimentos, tratando-se a ERS de uma entidade dotada de poderes públicos, nomeadamente em áreas como a regulação, concorrência e garantia da qualidade dos serviços prestados e garantia do acesso a cuidados de saúde, a eficácia e eficiência nos procedimentos internos não implicam eficácia quanto aos objetivos e atribuições que lhe são conferidos por lei, razão pela qual o sistema de indicadores de gestão não poderá ser substituído pelo sistema de gestão da qualidade, sem prejuízo de o mesmo se poder constituir como um instrumento gestão importante para a ERS.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

Sobre a avaliação realizada sobre os indicadores de desempenho e os objetivos de gestão, o fiscal único informa que *“(...) os procedimentos adotados incluíram o levantamento dos sistemas e departamentos responsáveis pela produção de indicadores de desempenho e sendo a conclusão de que «com base no trabalho efetuado de monitorização não podemos concluir que os resultados obtidos pela ERS não sejam adequados face aos meios disponíveis, todavia dada a data recente de implementação do sistema de qualidade do sistema de indicadores de desempenho, existem alguns indicadores que se encontram inconsistentes, quando extraídos de diferentes fontes, e deverão ser objeto de reanálise.*

De referir que, conforme previsto nas DRA's, a segurança proporcionada pelo revisor/auditor assenta na sua satisfação quanto à evidência recolhida em resultado dos procedimentos adotados. A conclusão foi expressa na forma negativa pelo que não se trata de uma conclusão dúbia, mas sim declarar que foi obtido um nível de segurança moderado que habilitou o revisor/auditor a declarar que nada chegou ao seu conhecimento que o leve a crer que informação não está adequada.”

Alega o CA da ERS que *“(...) a resposta do Fiscal Único (...) esclarece o correto sentido e interpretação a dar a tal apreciação, e que não é coincidente com aquela que o Tribunal lhe pretenderia atribuir. E do parecer emitido pelo Fiscal Único importa sublinhar um aspeto que se afigura de relevo quanto à apreciação desta questão, isto é, a recente implementação do SGQ e a, ainda, inconsistência de alguns indicadores, que deverão ser objeto de reanálise e de constante aprofundamento. Mas a verdade, indelével, é que a ERS tinha, logo no ano civil seguinte à entrada em vigor dos seus novos Estatutos, totalmente implementado e em execução, um inovatório sistema de indicadores para avaliação do seu desempenho.*

Sem prejuízo, a ERS utiliza e monitoriza os resultados da sua atividade, atualmente, através dos indicadores desenvolvidos no âmbito do SGQ (cfr. Tabela de controlo de indicadores da ERS - documento n.º 6 em anexo), sendo que, com o devido respeito, do relato de auditoria não permite concluir-se pela sua inadequação e inconsistência. Refira-se, aliás, que, no âmbito do relato de auditoria, não se refere em que medida é que um (ou algum) dos muitos indicadores utilizados é insuficiente, sendo que uma tal apreciação construtiva poderia auxiliar à melhoria deste sistema e seria, aliás, particularmente profícua. Ainda assim, no que diz respeito à avaliação de desempenho na ERS, o conselho de administração enveredará os esforços necessários para que se continue a promover uma melhoria contínua dos mecanismos de avaliação de desempenho existentes (...).”

O fiscal único é, segundo os estatutos da ERS, nomeadamente o seu artigo 49.º, o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da ERS, cabendo-lhe igualmente competências de órgão de consulta do conselho de administração nesses domínios. No entanto, as suas competências não se limitam à revisão e certificação de contas.

Nos termos do artigo 60.º dos estatutos da ERS o fiscal único deve avaliar não só a qualidade dos sistemas de indicadores de desempenho, mas também os resultados obtidos em função dos meios disponíveis. Nesse sentido, a sua intervenção não pode guiar-se exclusivamente pelo seu papel de revisor oficial de contas e, desta forma, pelo disposto nas DRA's.

Assim, numa primeira fase, o fiscal único deve pronunciar-se sobre a adequação dos indicadores de desempenho definidos pela ERS e posteriormente, numa segunda fase, pronunciar-se sobre os resultados. Não foi isso que aconteceu no exercício de 2015.

Por outro lado, o parecer sobre a qualidade dos indicadores de desempenho e sobre os seus resultados apresenta, de facto, uma conclusão dúbia, pese embora os esclarecimentos prestados pelo fiscal único



e pela ERS em sede de contraditório. Note-se que a referida ambiguidade não resulta apenas da expressão utilizada para emitir a opinião, mas da própria estrutura do parecer emitido.

Com efeito, o fiscal único utiliza um conjunto de “indicadores de desempenho” distinto do definido pela ERS para formular a sua conclusão, o que não pode deixar de representar um afastamento face ao previsto nos estatutos da ERS. Além disso, importa referir que os indicadores escolhidos pelo fiscal único para formular a sua opinião são simples indicadores de atividade (entidades registadas; estabelecimentos registados; tarefas de registo; processos de reclamação terminados no ano; taxa de prestadores vistoriados e número de fiscalizações realizadas) para os quais não parecem ter sido definidas metas, pelo que também não podem constituir um referencial válido na avaliação do desempenho da ERS.

O CA da ERS alega ainda que no relato submetido a contraditório não foi especificado em que medida os “indicadores de desempenho” se revelaram pouco adequados. Ora, os “indicadores de desempenho” de 2015, tal como o conjunto de “indicadores de desempenho” de 2016 (um conjunto muito mais alargado de indicadores, neste caso 83, face aos 11 de 2015) são pouco adequados por se centrarem em atividades internas da ERS (ou seja, são indicadores de atividade) e não no efeito que a atividade da ERS tem sobre os prestadores de cuidados e da saúde e sobre os utentes que são os beneficiários da sua atividade. Numa entidade com funções de regulação, a eficiência, a eficácia e a qualidade na execução dos processos internos não implica uma adequada prossecução dos objetivos da instituição, nem a prossecução do interesse público.

Ora, não é possível avaliar o desempenho da ERS somente com base em indicadores de atividade interna. A avaliação do desempenho não pode deixar de estar centrada nos seus objetivos.

E os objetivos da ERS encontram-se definidos por lei, designadamente:

- a) Assegurar o cumprimento dos requisitos do exercício da atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, incluindo os respeitantes ao regime de licenciamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, nos termos da lei;
- b) Assegurar o cumprimento dos critérios de acesso aos cuidados de saúde, nos termos da Constituição e da lei;
- c) Garantir os direitos e interesses legítimos dos utentes;
- d) Zelar pela prestação de cuidados de saúde de qualidade;
- e) Zelar pela legalidade e transparência das relações económicas entre todos os agentes do sistema;
- f) Promover e defender a concorrência nos segmentos abertos ao mercado, em colaboração com a Autoridade da Concorrência na prossecução das suas atribuições relativas a este setor;
- g) Desempenhar as demais tarefas previstas por lei.

Assim, a avaliação do desempenho da ERS terá de se centrar na definição e avaliação de metas quantitativas que permitam atestar se a ERS está a alcançar os referidos objetivos. Ou seja, em que medida é que o comportamento dos prestadores de cuidados de saúde e os direitos e os interesses dos utentes estão a ser afetados pela atividade da ERS.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

De igual modo, o relatório de gestão também foi pouco desenvolvido, não incluindo informação relevante sobre políticas⁶⁷, linhas de ação e estratégias definidas⁶⁸; controlo interno, funcionamento⁶⁹ e gestão de riscos; a sustentabilidade e desempenho económico e financeiro; informação sobre a atividade regulatória e de supervisão desenvolvida; avaliação de desempenho⁷⁰ da entidade e dos seus trabalhadores; o contencioso administrativo; composição do conselho consultivo (nomes dos titulares e das entidades representadas), as remunerações⁷¹ dos membros dos órgãos sociais; ou as acumulações de funções dos membros dos órgãos sociais e dos dirigentes.

No âmbito do contraditório a ERS *“(...) regista as observações efetuadas a este respeito sobre as questões de transparência, máxime sobre os documentos de prestação de contas da Entidade Reguladora da Saúde e sobre o conteúdo do Relatório de Gestão e Contas.”*

Finalmente, refira-se que em cumprimento do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, a ERS enviou anualmente ao Ministério da Saúde e ao Ministério das Finanças o orçamento, o plano de atividades, o balanço e contas, e o relatório de atividades.

No entanto, não existe evidência de que os mesmos tenham sido objeto de análise e avaliação na medida em que foram deferidos tacitamente.

No âmbito do contraditório, o Ministro das Finanças refere apenas que a ERS *“(...) tem submetido formalmente os projetos de orçamento à aprovação no âmbito das competências e atribuições deste Ministério.”*, o que não contraria a observação efetuada.

Já o Ministério da Saúde refere que *“Acompanha-se ainda a Recomendação de necessidade de reforço do acompanhamento da gestão da Entidade Reguladora da Saúde e a formalização da apreciação dos documentos que carecem de aprovação prévia (...)”*.

IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁷².

V. EMOLUMENTOS

Nos termos do artigo 9.º 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.º 139/99, de 28 de agosto, e n.º 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo X do Volume II do Relatório, são devidos emolumentos, num total de € 17.164,00, a suportar pela Entidade Reguladora da Saúde.

⁶⁷ Indicação da missão e da forma como é prosseguida, assim como a visão e os valores que a orientam. Regulamentos, normas e manuais internos e com eficácia externa.

⁶⁸ Indicação dos fatores-chave de que dependem os resultados.

⁶⁹ Número de reuniões realizadas e a assiduidade dos membros dos órgãos.

⁷⁰ Grau de execução dos objetivos fixados, justificação dos desvios verificados e indicação das medidas de correção aplicadas ou a aplicar.

⁷¹ Indicação do montante anual da remuneração, de forma agregada e individual, individualizando as componentes que lhe deram origem. Indicação de indemnizações pagas. Indicação do montante anual da remuneração do órgão de fiscalização e se lhe foram contratados outros serviços. Indicação da remuneração paga aos membros do CC.

⁷² Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



VI. DECISÃO

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

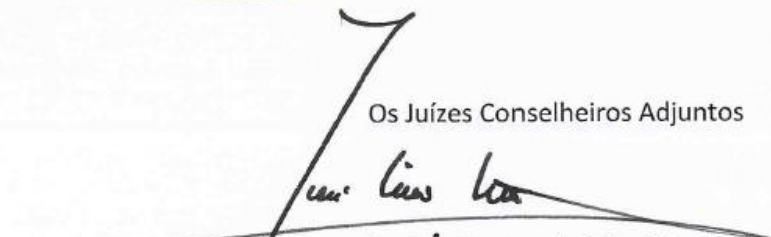
1. Aprovar o presente Relatório, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
2. Que o presente Relatório seja remetido, às seguintes entidades:
 - Ministro das Finanças;
 - Ministro da Saúde;
 - Presidente do Conselho de Administração da Entidade Reguladora da Saúde;
 - Sociedade de revisores oficiais de contas Carlos Aires, Amadeu Costa Lima & Associados, SROC;
 - Aos responsáveis individuais ouvidos em contraditório.
3. Que, após a entrega do Relatório às entidades supra referidas, o mesmo seja colocado à disposição dos órgãos de comunicação social e divulgado no sítio da *internet* do Tribunal.
4. Expressar aos responsáveis, dirigentes e funcionários da Entidade Reguladora da Saúde o apreço pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada no desenvolvimento da ação.
5. Fixar o prazo de três meses para que as entidades destinatárias das recomendações comuniquem ao Tribunal de Contas, por escrito e com a inclusão dos respetivos documentos comprovativos, a sequência dada às recomendações formuladas.
6. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido à Procuradora Geral Adjunta, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, 55.º n.º 2, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Tribunal de Contas, 13 de dezembro, de 2016

O Juiz Conselheiro Relator



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos


(José de Castro de Mira Mendes)


(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta 



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS NO EXERCÍCIO DE 2015

NOME	CARGO	NOMEAÇÃO
Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões	Presidente	Resolução n.º 27/2010, de 31 de agosto ⁷³
Álvaro José Barbosa Moreira da Silva	Vogal	Resolução n.º 43/2012, de 21 de novembro ⁷⁴
Nuno Francisco de Sá e Melo de Castro Marques	Vogal	Resolução n.º 43/2012, de 21 de novembro

⁷³ Publicada II Série, do DR n.º 169, 31 de agosto de 2010

⁷⁴ Publicada II Série, do DR n.º 225, 21 de novembro de 2012



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

ANEXO II – RECURSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

Balanco

Ativo	2012		2013		2014		2015		12/13	13/14	14/15	12/15
	€	%	€	%	€	%	€	%	Variação %			
Ativo Não Corrente	683 002,10	7,4	545 257,57	4,4	432 073,04	2,7	411 507,94	2,1	-20,2	-20,8	-4,8	-39,8
Ativos Intangíveis	144,61	0,0	144,61	0,0	23,16	0,0	0,00	0,0	0,0	-84,0	-100,0	-100,0
Ativos Tangíveis	682 857,49	7,4	545 112,96	4,4	432 049,88	2,7	411 507,94	2,1	-20,2	-20,7	-4,8	-39,7
Investimentos em Curso	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0				
Ativo Corrente	8 592 458,31	92,6	11 811 661,62	95,6	15 377 806,77	97,3	19 069 425,76	97,9	37,5	3,2	24,0	121,9
Inventários	6 773,06	0,1	6 505,45	0,1	9 042,56	0,1	6 147,85	0,0	-4,0	39,0	-32,0	-9,2
Clientes	1 644 130,53	17,7	1 803 278,93	14,6	1 862 821,90	11,8	2 167 658,30	11,1	9,7	3,3	16,4	31,8
Estado e Outros entes Públicos							130,33					
Caixa e depósitos bancários	6 932 884,72	74,7	9 992 697,24	80,9	13 496 671,57	85,4	16 886 218,54	86,7	44,1	35,1	25,1	143,6
Diferimentos	8 670,00	0,1	9 180,00	0,1	9 270,74	0,1	9 270,74	0,0	5,9	1,0	0,0	6,9
Total Ativo	9 275 460,41	100,0	12 356 919,19	100,0	15 809 879,81	100,0	19 480 933,70	100,0	33,2	27,9	23,2	110,0
Capital Próprio e Passivo	9 275 460,41	100,0	12 356 919,19	100,0	15 809 879,81	100,0	19 480 933,70	100,0	33,2	27,9	23,2	110,0
Capital Próprio	9 131 343,02	98,4	12 120 986,88	98,1	15 486 739,79	98,0	19 078 342,24	97,9	32,7	27,8	23,2	108,9
Capital Realizado	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0				
Outras Reservas	207 229,45	2,2	207 229,45	1,7	207 229,45	1,3	207 229,45	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultados Transitados	5 785 839,60	62,4	8 924 113,57	72,2	11 913 757,43	75,4	15 279 510,34	78,4	54,2	33,5	28,3	164,1
Resultado Líquido do Período	3 138 273,97	33,8	2 989 643,86	24,2	3 365 752,91	21,3	3 591 602,45	18,4	-4,7	-28,5	6,7	14,4
Passivo	144 117,39	1,6	235 932,31	1,9	323 140,02	2,0	402 591,46	2,1	63,7	37,0	24,6	179,3
Passivo Corrente	22 717,54	0,2	1 491,29	0,0	1 607,21	0,0	0,00	0,0	-93,4	7,8	-100,0	-100,0
Outras Contas a Pagar	114 767,41	1,2	227 808,58	1,8	317 751,87	2,0	397 987,77	2,0	98,5	39,5	25,3	246,8
Diferimentos	6 632,44	0,1	6 632,44	0,1	3 780,94	0,0	4 603,69	0,0	0,0	-43,0	21,8	-30,6
Total Capital Próprio e Passivo	9 275 460,41	100,0	12 356 919,19	100,0	15 809 879,81	100,0	19 480 933,70	100,0	33,2	27,9	23,2	110,0

Fonte: Documentos de prestação de contas remetidos ao TC.

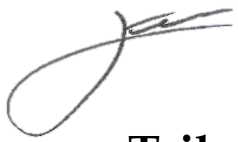
Nota: Em 2012 e 2013 a ERS prestou contas em POCP e em 2014 e 2015 em SNC.

Demonstração de Resultados

Rendimentos e Gastos	2012	2013	2014	2015	12/13	13/14	14/15	12/15
	€	€	€	€	Variação %			
Vendas e Serviços de serviços (inclui cobranças de Taxas)	5 949 063,80	6 280 598,86	6 557 466,28	7 844 473,68	5,6	4,6	19,4	31,9
Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas	-3 053,15	-8 492,84	-3 694,74	-10 604,82	178,2	-56,5	187,0	247,3
Fornecimentos e serviços externos	-845 325,97	-788 806,96	-613 518,36	-969 277,27	-6,7	-22,2	58,0	14,7
Gastos com o Pessoal	-1 457 201,16	-1 901 882,17	-1 944 665,18	-2 118 584,94	30,5	2,3	8,9	45,4
Imparidades de Dívidas a Receber (perdas/Reversões)	-226 546,30	-229 390,00	-366 968,30	-640 364,83	1,3	55,6	79,4	182,7
Outros rendimentos e Ganhos	6 126,89	930,34	18 469,46	7 760,78	-84,8	1 884,2	-58,0	26,7
Outros Gastos e Perdas	-46 194,04	-58 436,12	-71 639,54	-390 269,08	26,5	22,6	444,8	744,8
Resultado antes de Depreciações, Gastos de Financiamento e Impostos	3 376 870,07	3 294 521,11	3 595 429,62	3 723 133,52	-2,4	9,1	3,6	10,3
Gastos/reversões de depreciação e de amortização	-252 744,21	-304 877,25	-227 141,05	-131 531,07	20,6	-25,5	-42,1	-48,0
Resultado operacional (antes de Gastos de Financiamento e Impostos)	3 124 125,86	2 989 643,86	3 368 288,57	3 591 602,45	-4,3	12,7	6,6	15,0
Juros e gastos similares suportados	0,00	0,00	-2 535,66	0,00	Na	Na	Na	Na
Resultado antes de Impostos	3 124 125,86	2 989 643,86	3 365 752,91	3 591 602,45	-4,3	12,6	6,7	15,0
Imposto sobre o Rendimento do Período	0,00	0,00	0,00	0,00	Na	Na	Na	Na
Resultado Líquido do Período	3 124 125,86	2 989 643,86	3 365 752,91	3 591 602,45	-4,3	12,6	6,7	15,0

Fonte: Documentos de prestação de contas remetidos ao TC.

Nota: Em 2012 e 2013 a ERS prestou contas em POCP e em 2014 e 2015 em SNC.



ANEXO III – MAPAS DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Ponto do Relatório	7.3.2 – Utilização da viatura afeta ao presidente do CA da ERS para fins pessoais
Factos suscetíveis de integrar infrações financeiras	Pagamento de despesas com a utilização para fins particulares da viatura afeta ao presidente do conselho de administração da ERS
Normas legais violadas	Alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, em conjugação com o n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de maio e o n.º 5 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, que remetem para o artigo 33.º do estatuto do gestor público, 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, e com o n.º 2 do artigo 8.º Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto e o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de março. N.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de maio e n.º 1 do artigo 58.º dos estatutos da ERS – Anexo ao Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto.
Tipo de responsabilidade financeira	Norma Reintegratória - artigo 59.º n.º 4, da LOPTC Montante a reintegrar: € 33.906,38 ⁷⁵ Norma sancionatória - artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC. Valor mínimo da multa aplicável: € 2.550,00 (25 UC*) (*1 UC=€ 102,00)
Eventuais responsáveis - identificação nominal	Membros do CA que autorizaram os pagamentos: Presidente: Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões (outubro de 2010 a junho de 2016) Vogal: Álvaro José Barbosa Moreira da Silva (dezembro de 2012 a junho de 2016) Vogal: Nuno Francisco de Sá e Melo de Castro Marques (dezembro de 2012 a junho de 2016) Vogal: Eurico Emanuel Castro Alves (outubro de 2010 a agosto de 2012) Vogal: Joaquim dos Santos Duarte Brandão (outubro de 2010 a setembro de 2012)

75

Período de Gerência		Utilização da viatura para fins pessoais	Portagens em utilização particular	Combustível em utilização particular	Manutenção em utilização particular	Desgaste da viatura em uso particular	TOTAL
Início	Termo						
Outubro 2010	Agosto 2012	Eurico Emanuel Castro Alves	1.594,10 €	2.040,57 €	1.869,21 €	2.203,37 €	7.707,24 €
		Joaquim dos Santos Duarte Brandão					
		Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões					
Setembro 2012		Joaquim dos Santos Duarte Brandão			57,74 €	159,73 €	217,47 €
		Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões					
Outubro 2012	Novembro 2012	Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões	312,90 €	430,26 €	644,99 €	466,63 €	1.854,78 €
Dezembro 2012	Junho 2016	Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões	5.755,40 €	6.984,40 €	2.902,07 €	8.485,02 €	24.126,89 €
		Álvaro José Barbosa Moreira da Silva Nuno Francisco de Sá e Melo de Castro Marques					
Outubro 2010	Junho 2016	TOTAL.....	7.662,40 €	9.455,23 €	5.474,00 €	11.314,74 €	33.906,38 €



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

Elementos de prova constantes do processo de auditoria	a) Extratos da via verde; b) Extratos dos cartões de abastecimento; c) Regulamento de utilização de viaturas de serviço; d) Listagem das viaturas ao serviço da ERS; e) Mensagens de correio eletrónico de 27 e 28 de setembro de 2016 da UGI. f) Proposta PT 002/15_UGI – viaturas de serviço.
---	--

Ponto do Relatório	8.2.2 – Apoios financeiros a trabalhadores
Factos suscetíveis de integrar infrações financeiras	Atribuição de apoios financeiros a trabalhadores para pagamento de matrículas, propinas e seguros escolares em instituições de ensino superior
Normas legais violadas	Alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto. Alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro. N.º 1 do artigo 58.º dos estatutos da ERS – Anexo ao Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto.
Tipo de responsabilidade financeira	Norma Reintegratória - artigo 59.º n.º 4, da LOPTC Montante a reintegrar: € 4.722,50 Norma sancionatória - artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC. Valor mínimo da multa aplicável: € 2.550,00 (25 UC*) (*1 UC=€ 102,00)
Eventuais responsáveis - identificação nominal -	Membros do CA que autorizaram os pagamentos: Presidente: Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões Vogal: Álvaro José Barbosa Moreira da Silva Vogal: Nuno Francisco de Sá e Melo de Castro Marques
Elementos de prova constantes do processo de auditoria	a) Ata da reunião ordinária do CA n.º 30/2015, de 11 de setembro; b) Ata da reunião ordinária do CA n.º 34/2015, de 7 de outubro; c) Ata da reunião ordinária do CA n.º 38/2015, de 4 de novembro; d) Notas de encomenda n.º 272, 330, 340, 363 e 378; e) Faturas n.º 1/1100014361, H01S1540, FAIPP/4313, D.005697 e D.006265 e autorizações de pagamento.



ANEXO IV – AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Principais pontos fortes

- ✦ Comunicação externa. Divulgação de instruções, estudos, pareceres e recomendações no seu sítio institucional;
- ✦ Existência de manuais de procedimentos em áreas específicas, elaborados no seguimento da implementação do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), assente na abordagem por processos preconizada pela norma NP EN ISO 9001:2008 (versão portuguesa da norma ISO 9001:2008);
- ✦ Especialização técnica e científica dos recursos humanos;
- ✦ Os processos de aquisição de bens e serviços estão bem organizados e documentados;
- ✦ Existência de programas informáticos especificamente desenvolvidos para gestão de reclamações (SGREC) e para as atividades de registo (SRER) que permitem o tratamento padronizado destas operações e o seu acompanhamento;
- ✦ Utilização da rede de cobranças do Estado (IGCP) para a cobrança de taxas e de coimas;
- ✦ Definição clara e detalhada das atribuições de cada departamento no regulamento interno.

Principais pontos fracos⁷⁶

- ✦ Insuficiente definição de metas e objetivos quantificados para a organização e para as suas unidades orgânicas, o que dificulta a deteção de processos, atividades e procedimentos ineficientes ou irregulares;
- ✦ A ERS não dispõe de um manual de procedimentos e de controlo interno ou de um manual de procedimentos contabilísticos;
- ✦ Não foi devidamente acautelada a substituição de pessoal em situação de licença;
- ✦ O manual de procedimentos para a Unidade de Gestão Interna, datado de 2012, não foi objeto de revisão, não obstante o reforço e alargamento das atribuições e competências da ERS decorrente dos novos estatutos, bem como da reorganização dos serviços operada internamente;
- ✦ Não foi efetuada uma contagem física de final de exercício ao material de consumo administrativo;
- ✦ Ausência de um sistema de contabilidade analítica;
- ✦ Ausência de regulamento de utilização e de controlo da utilização das viaturas afetas aos membros do conselho de administração;
- ✦ Dificuldades de acompanhamento e apreciação das reclamações apresentadas pelos utentes de serviços de saúde, devido ao alargamento da base de incidência das reclamações;
- ✦ Falta de elaboração de relatório de acompanhamento do plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas de 2015;
- ✦ O controlo da receita de taxas e coimas é efetuado num sistema informático distinto do sistema de contabilidade.

⁷⁶ Em sede de contraditório o fiscal único refere que "(...) consideramos que, apesar de se identificarem algumas deficiências, o controlo interno implementado é adequado, sendo de referir a existência de Órgão de gestão interventivo que minora eventuais fraquezas identificadas.". Refere também que "Conforme definido na DRA 410 – Controlo Interno, para obter a compreensão do ambiente de controlo o revisor considera o efeito global no ambiente de controlo, em termos dos pontos fortes e dos pontos fracos, dos vários fatores do ambiente de controlo. (...). As situações acima elencadas [no relatório do Tribunal de Contas] como pontos fracos, carecem de conclusão de quais as deficiências com impacto significativo no reporte financeiro.". Finalmente, refere que algumas das situações relatadas também tinham sido identificadas na sua "(...)“Carta de Recomendações” relativa a exercícios anteriores (...)”.

Ora, verificou-se, desde logo, na fase inicial quer pela indefinição de metas e objetivos quantificados, quer pela inexistência de manuais de procedimentos de controlo interno e de procedimentos contabilísticos e pela falta de elaboração dos relatórios de acompanhamento do plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas que o sistema de controlo implementado seria vulnerável na prevenção de desvios materialmente relevantes. Os controlos implementados e o ambiente de controlo também não obtiveram nota positiva, dado que, se verificou que em áreas relevantes, nomeadamente o pessoal (por via da assiduidade) e as prestações de serviços, não se encontravam instituídos controlos adequados para assegurar que os pagamentos efetuados tinham sido objeto da adequada contrapartida. Por fim, os testes aos controlos instituídos na área das receitas, do ativo fixo tangível e dos inventários revelavam desconformidades. Especialmente importante revelou-se o facto de, ao nível da receita, o registo em sistemas de informação distintos das coimas aplicadas e das coimas pagas ter permitido que tenham ficado por registar quantias substanciais e materialmente relevantes a este nível. Note-se, ainda, que os procedimentos de controlo instituídos, bem como as observações e recomendações produzidas pelo fiscal único em exercícios anteriores, não evitaram que fossem aplicados de forma deficiente importantes princípios contabilísticos, nomeadamente o princípio da periodização económica do exercício, o que levou a distorções materiais nas contas da ERS.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA AO EXERCÍCIO DE 2015



ERS

ENTIDADE
REGULADORA
DA SAÚDE





Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015



ÍNDICE DE ALEGAÇÕES

I.	MINISTRO DAS FINANÇAS	5
II.	MINISTRO DA SAÚDE	6
III.	ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE.....	8
IV.	Carlos Aires, Amadeu Costa Lima & Associados, SROC	61
V.	Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões	75
VI.	Álvaro José Barbosa Moreira da Silva.....	80
VII.	Nuno Francisco de Sá e Melo de Castro Marques	83
VIII.	Eurico Emanuel Castro Alves.....	86
IX.	Joaquim dos Santos Duarte Brandão	91
X.	NOTA DE EMOLUMENTOS	97



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

I. MINISTRO DAS FINANÇAS



TRIBUNAL DE CONTAS

E 15619/2016
2016/10/27



26. OUT 16 01842

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
DA VI - UAT Proc. N.º 5/2016-VEC	10/10/2016	ENT.: 5864/2016 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Verificação Externa da Conta de 2015 da Entidade Reguladora da Saúde (ERS)

Exmo Senhor

Exulância,

Na sequência do proc. N.º 5/2016-VEC remetido pelo Tribunal de Contas a 10 de outubro de 2016, para efeitos de alegações ao relato da verificação externa da conta de 2015 da Entidade Reguladora da Saúde, encarrega-me S. E. o Ministro das Finanças de informar, no que concerne à ERS, que tem esta entidade tem submetido formalmente os projetos de orçamento à aprovação no âmbito das competências e atribuições deste Ministério.

Com os melhores cumprimentos *x much cordly*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C / c: SEO



Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt



II. MINISTRO DA SAÚDE

Data: 31-10-2016



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DA SAÚDE

TRIBUNAL DE CONTAS

E 15933/2016
2016/11/2



Exm. Senhor
Dr. José F. F. Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Ofício nº 27764 Proc. Nº 5/2016-VEC DA VI - UAT	10/10/2016	Nº: ENT.: 16037/2016 PROC. 362/2016	11/10/2016

**Assunto: Verificação externa da Conta de 2015 da Entidade Reguladora da Saúde
- Alegações referentes a Conclusões e Recomendações**

Relativamente ao assunto em epígrafe, encarrega-me o Ministro da Saúde de transmitir o seguinte:

Considerando as Recomendações de promover o estudo e a eventual revisão dos critérios de fixação da contribuição obrigatória e das taxas de registo por forma a não onerar excessivamente o preço dos cuidados de saúde resultantes, por via indireta, da estrutura de custo dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, cabe informar que se encontra já em curso estudo de iniciativa regulamentar no sentido de rever os correspondentes critérios de fixação de valor e âmbito de incidência.

Acresce que, neste âmbito, se perspetiva igualmente que os excedentes da ERS possam ser canalizados para a promoção do cumprimento de atribuições que integram a garantia de acesso aos cuidados de saúde, a garantia da prestação de cuidados de saúde de qualidade, a defesa dos direitos dos utentes, vertendo desse modo vantagens na utilização dos equipamentos de saúde com benefício dos utentes e dos próprios regulados.

Acompanha-se ainda a Recomendação de necessidade de reforço do acompanhamento da gestão da Entidade Reguladora da Saúde e a formalização da apreciação dos documentos que carecem de aprovação prévia, sendo que fomos informados pela instituição que se encontram já em curso processos de reformulação e ajustamento no sentido de corrigir omissões e irregularidades.

Gabinete do Ministro da Saúde
Av. João Crisóstomo, 9 - 6º, 1049-062 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 330 50 00 FAX + 351 21 330 51 61 EMAIL gabinete.ministro@ms.gov.pt www.portugal.gov.pt





Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015



Relativamente a outros temas integrantes da decisão e constantes das conclusões, aguardamos o apuramento do contraditório apresentado pelas entidades visadas, manifestando toda a disponibilidade de intervenção no sentido de promover o rigor e a transparência.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete

(Paula Maia Fernandes)



III. ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE



TRIBUNAL DE CONTAS

E 15844/2016
2016/10/31



Exmo. Senhor
Venerando Juíz Conselheiro
Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência
DA VI
Proc. N.º 5/2016 -VEC

Sua Comunicação
27765/2016

Nossa Referência
106498/2016

Data
28-10-2016

Assunto: Contraditório da Entidade Reguladora da Saúde – Verificação Externa da Conta de 2015.

Na sequência da notificação de Vossa Excelência do relato de auditoria para efeitos de exercício de contraditório, no âmbito do Processo de Auditoria n.º 5/2016 – VEC, vem a Entidade Reguladora da Saúde (ERS) remeter o contraditório, nos termos do documento em anexo, em papel e em formato eletrónico.

Sem mais assunto de momento, apresento a Vossa Excelência a nossa inteira disponibilidade para qualquer esclarecimento adicional que se releve necessário para a elaboração da versão final do relato de auditoria.

Apresentando a Vossa Excelência os mais respeitosos cumprimentos,

A Presidente do Conselho de Administração

Sofia Nogueira da Silva



**ENTIDADE REGULADORA
DA SAÚDE**

CONTRADITÓRIO

**VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DE
2015 - PROCESSO N.º 5/2016 - VEC -
ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE**

28 DE OUTUBRO DE 2016



Índice

I. Contraditório Processo n.º 5/2016 - VEC - Entidade Reguladora da Saúde.....	1
I.1. Considerações prévias	1
I.2. Metodologia de resposta.....	3
II. Contraditório às conclusões do Relato de Auditoria – Verificação Externa da Conta de 2015.....	4
A. A integralidade e fiabilidade dos documentos de prestação de contas	4
B. “Do exame às áreas em que os mecanismos de controlo interno se revelam deficientes, afetando o correto reporte contabilístico”	5
1. Receita - O financiamento da atividade de regulação	5
2. Recursos humanos – Gastos com pessoal e com serviços especializados	9
2.1. Controlo da assiduidade, da pontualidade e do cumprimento do período de trabalho.....	9
2.2. Controlo da atividade desenvolvida por peritos externos	10
2.3. Atribuição de apoios financeiros	11
3. Património	20
3.1 Controlo administrativo e contabilístico do ativo fixo	20
3.2 Utilização particular da viatura afeta ao Presidente do Conselho de Administração	20
C. As práticas de gestão, governação e transparência	24
1. Acumulação de funções dos membros do Conselho de Administração	24
2. Nomeações e remunerações de dirigentes.....	28
3. Relações interinstitucionais- protocolos e estágios	34
4. A avaliação de desempenho - <i>accountability</i>	36
5. Questões de Transparência - Relatório de Gestão e Contas	38
III. Contraditório ao Projeto de Recomendações do Relato.....	39
III.1 Projeto de recomendações ao Ministério das Finanças e da Saúde	40
III.2 Projeto de recomendações ao Conselho de Administração da ERS	44
IV. Contraditório à decisão do relato de auditoria	44
V. Conclusões.....	46
VI. Anexos.....	47



I. Contraditório Processo n.º 5/2016 - VEC - Entidade Reguladora da Saúde

I.1. Considerações prévias

A título prévio, afigura-se pertinente apresentar algumas notas relevantes sobre o quadro legal especificamente aplicável às entidades reguladoras independentes e, em particular, à Entidade Reguladora da Saúde (ERS).

A Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes (aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto - LQER), veio estabelecer, nos termos do seu artigo 1.º *“os princípios e as normas por que se regem as entidades administrativas independentes com funções de regulação e de promoção e defesa da concorrência respeitantes às atividades económicas dos setores privado, público, cooperativo e social, (n.º 1) designadas por entidades reguladoras, sendo as normas constantes desta lei de aplicação imperativa sobre as normas especiais atualmente em vigor, salvo na medida em que o contrário resulte do direito da União Europeia e do Regime Jurídico da Concorrência ou expressamente daquele mesmo diploma (n.º 2).”*

No que respeita à natureza e requisitos desta lei, determina o n.º 1 do seu artigo 3.º que *“as entidades reguladoras são pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, com atribuições em matéria de regulação da atividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral, de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social”*. Por sua vez, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, determina-se que *“por forma a prosseguirem as suas atribuições com independência, as entidades reguladoras devem observar os requisitos seguintes: dispor de autonomia administrativa e financeira (alínea a); b) dispor de autonomia de gestão (alínea b)); possuir independência orgânica, funcional e técnica (alínea c); possuir órgãos, serviços, pessoal e património próprio (alínea d); ter poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações (alínea e); Garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores (alínea f))”*.



Ora, sem prejuízo da entrada em vigor desta lei, a efetiva produção de efeitos das normas que vieram conformar o quadro legal a ser acolhido nos estatutos de cada entidade reguladora, só veio a ocorrer com a entrada em vigor dos respetivos estatutos, o que, no caso da ERS, veio a ocorrer no dia 1 de setembro de 2014, após a publicação do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, que aprovou em anexo os seus Estatutos (cfr. artigo 3.º, n.º 5, da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto).

Por força deste novo quadro legal, a atividade regulatória da ERS foi fortemente ampliada e integra hodiernamente novas áreas e âmbitos, decorrentes quer da LQER, quer do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, que aprovou os novos Estatutos da ERS, adaptando-os ao regime estabelecido na LQER, quer do Decreto-Lei n.º 127/2014, de 22 de agosto, que estabelece o regime jurídico a que ficam sujeitos a abertura, a modificação e o funcionamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, qualquer que seja a sua denominação, natureza jurídica ou entidade titular da exploração, incluindo os estabelecimentos detidos por instituições particulares de solidariedade social (IPSS), bem como os estabelecimentos detidos por pessoas coletivas públicas.

Assim, neste contexto, a ERS passou a prosseguir novas competências, que vieram aprofundar de forma relevante as que eram anteriormente desenvolvidas.

Veja-se, a título de exemplo, que a ERS passou a ter a competência de promover o tratamento de todas as reclamações do Sistema de Saúde, tendo o seu número de aumentado de **10.948** recebidas em 2014, para **74.078** recebidas em 2015.

No que respeita ao licenciamento das unidades prestadoras de cuidados de saúde, a responsabilidade exclusiva deste procedimento passou a ser da competência desta entidade, tendo sido emitidas, só no ano de 2015, **2.929** novas licenças.

Por outro lado, será ainda relevante mencionar que o alargamento da mediação aos conflitos entre estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde e utentes veio introduzir a necessidade de desenvolver esta área de atuação, o que implicou que, nos anos de 2014 e 2015, fosse desenvolvido e regulamentado o sistema de mediação de conflitos da ERS, nos termos previstos no artigo 28.º dos seus Estatutos.

Como decorre do exposto, as novas competências da ERS implicaram um aumento considerável da sua atividade e a necessidade de adequação da sua estrutura. No entanto, apesar de todos os esforços empreendidos no sentido de promover essa correta e atempada adequação, visando a cabal prossecução da sua missão, tal não



se afigurou possível, em virtude de constrangimentos externos a esta entidade que tiveram como consequência uma forte limitação do seu crescimento, como melhor se explicará *infra*.

Para uma melhor compreensão das alegações que serão produzidas pela ERS, alerta-se para a importância de avaliar a atuação da entidade à luz de todas as especificidades acima descritas, sob pena de se poder estar a incorrer numa avaliação incorreta.

I.2. Metodologia de resposta

Tendo sido notificada, para efeitos de exercício de contraditório no âmbito do Processo de Auditoria n.º 5/2016 – VEC, em cumprimento do determinado nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e n.º 2/2012, de 6 de janeiro, a Entidade Reguladora da Saúde apresenta as alegações tidas por oportunas e convenientes, em especial, no que respeita às conclusões e recomendações, produzindo ainda, pontualmente, alegações sobre alguns dos pontos constantes do desenvolvimento do relato da auditoria.

Assim sendo, visando a maior objetividade do presente contraditório, a ERS apresenta as suas alegações seguindo a ordem pela qual são elencadas as conclusões e as recomendações do relato de auditoria, procedendo, ainda, a uma identificação clara dos pontos do desenvolvimento do relato da auditoria, sempre que sobre estes se pronuncie.

Finalmente, a ERS apresenta o contraditório à decisão projetada no relato de auditoria no que respeita às contas do ano de 2015, sendo, ainda, apresentadas, as conclusões do presente contraditório.



II. Contraditório às conclusões do Relato de Auditoria – Verificação Externa da Conta de 2015

A. A integralidade e fiabilidade dos documentos de prestação de contas

Contrariamente às conclusões do relato de auditoria sobre a “[a] A integralidade e fiabilidade dos documentos de prestação de contas”, em concreto sobre o **ponto 1**, onde se escreve que “[o]s documentos de prestação de contas do exercício de 2015 não refletem de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da Entidade Reguladora da Saúde”, a ERS entende que os documentos de prestação de contas do exercício de 2015 refletem de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial desta entidade, dando-se aqui por integralmente reproduzida, para os devidos efeitos, a resposta apresentada pelo Fiscal Único da ERS.

Sem prejuízo, o Conselho de Administração da ERS irá promover as melhorias que se revelarem necessárias no que respeita ao sistema de controlo interno, de gestão e contas da ERS, sendo relevante destacar, neste contexto, algumas das medidas em curso.

Importa destacar que, desde a entrada em vigor da LQER, que impôs a transição para o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), a ERS procurou, de imediato, soluções que lhe permitissem efetuar rapidamente essa transição. Nesse contexto, a Primavera foi a empresa que melhor solução ofereceu, tendo inclusivamente a ERS sido uma entidade pioneira no auxílio ao desenvolvimento da plataforma SNC-AP.

Até ao final do ano de 2016, a ERS irá passar a trabalhar diretamente com o plano de contas do SNC, uma vez que a Primavera já desenvolveu o Enterprise Resource Planning (ERP), para o SNC-AP.

No que respeita ao registo contabilístico das coimas, informa-se que, tendo em vista o cumprimento da deliberação do Conselho de Administração de 29 de junho de 2016, já



foram adotadas medidas no sentido de as coimas aplicadas passarem a ser registadas diretamente no ERP Primavera da ERS (cfr. informação remetida a este Tribunal, no passado dia 29 de setembro de 2016).

A ERS entende, contrariamente ao mencionado no ponto 8.1.1.2 do desenvolvimento do relato de auditoria, que existe uma evidência da correspondência dos ativos fixos tangíveis, fisicamente existentes na ERS, com os ativos fixos tangíveis inscritos na contabilidade e nas demonstrações financeiras.

Sem prejuízo, importa referir que o Conselho de Administração da ERS, por deliberação de 3 de agosto de 2016, autorizou a abertura de um procedimento para a aquisição de serviços de gestão de imobilizado, para a organização, atualização, etiquetagem e abate, o qual se encontra concluído (cfr. informação remetida a este Tribunal, em 29 de setembro de 2016), encontrando-se já estabelecido o início de execução destes serviços.

B. “Do exame às áreas em que os mecanismos de controlo interno se revelam deficientes, afetando o correto reporte contabilístico”

1. Receita - O financiamento da atividade de regulação

Resulta das conclusões do relato de auditoria, no que respeita à receita da ERS e respetivo financiamento da atividade de regulação, que *“as contribuições regulatórias, assimiláveis a rendas, e as taxas de registo (conta 72241 – taxas) cobradas pela Entidade Reguladora da Saúde têm permitido acumular excedentes de tesouraria (contas 11 e 12 – Caixa e depósitos bancários) que não criam valor (no final de 2015, € 16,9 milhões)”*.

Sobre as conclusões agora transcritas, importa sublinhar que, até ao ano de 2010, a ERS efetuou várias aplicações financeiras em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC).



Porém, a partir do ano de 2011 a ERS deixou de ter excedentes de tesouraria para efetuar as referidas aplicações financeiras, por virtude de ter sido obrigada a transferir para os cofres do Estado o saldo de gerência acumulado em 2010 e 2011.

Só com a entrada em vigor da LQER e a sua produção efetiva de efeitos, a partir de 1 de setembro de 2014, com a entrada em vigor dos Estatutos da ERS, é que esta situação foi clarificada, uma vez que se dispôs que os saldos de gerência transitam para o ano seguinte.

Dado o saldo acumulado, a ERS assume o compromisso de, doravante, encontrar as formas mais adequadas para a sua aplicação.

Relativamente às contribuições regulatórias, sublinha-se que, através de Portaria conjunta do Ministério das Finanças e da Saúde, recentemente, aprovada e publicada (*cf.* artigo 56.º, n.º 3, dos Estatutos da ERS) – Portaria n.º 150/2015, de 26 de maio, foram estabelecidos os critérios de fixação da contribuição regulatória e das taxas de registo, bem como as isenções, no âmbito da prossecução das atribuições pela ERS, aprovando os montantes, critérios de fixação das taxas de licenciamento, bem como as isenções, no âmbito do regime jurídico que ficam sujeitos a abertura, a modificação e o funcionamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, (*cf.* artigo 1.º da citada Portaria).

Ora, no que respeita aos montantes mínimos da taxa de registo e das contribuições regulatórias que resultam do diploma citado, importa referir que estes foram objeto de uma análise prévia quer sobre a sua racionalidade económica, quer sobre a sua proporcionalidade, desenvolvida no âmbito dos trabalhos preparatórios que precederam a aprovação e publicação daquele diploma. Os seus valores têm, portanto, fundamento e justificação económica.

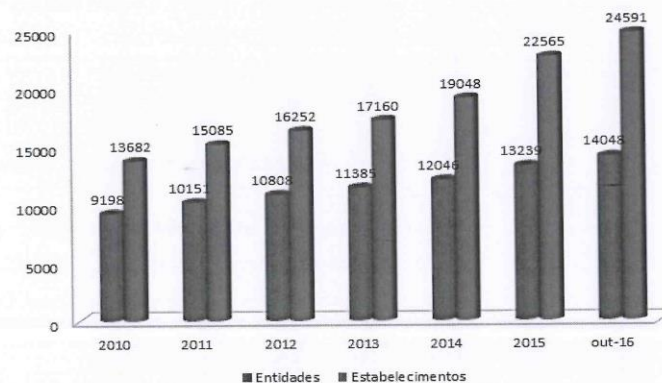
Consequentemente, o valor acumulado em excedente de tesouraria é resultado não dos valores legalmente estipulados para a taxa de registo e para a contribuição regulatória, mas outrossim das diversas contingências nacionais que limitaram substancialmente a contratação de recursos humanos, concretamente, as restrições impostas pelas Leis do Orçamento do Estado dos últimos anos, que vieram limitar a capacidade da ERS para contratar novos recursos humanos, fazendo depender essa contratação de autorizações dos membros do Governo competentes, Ministério das Finanças e Ministério da Saúde.



Assim, e sem prejuízo das autorizações solicitadas pela ERS, o lapso temporal excessivo para a emissão das mesmas, contribuiu para um claro desajustamento entre a estrutura de recursos humanos de que esta entidade necessita para cumprir a sua missão e os recursos de que dispõe atualmente.

Tal desajustamento pode ser facilmente constatado quando comparada a evolução, nos anos de 2010 a 2016 (dados do presente mês), do número de entidades e de estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde registados na ERS por contraponto com o o número de trabalhadores do quadro da ERS, que se encontra, manifestamente, aquém das necessidades antecipadas, em 2013, **de contratação de 60 novos trabalhadores.**¹

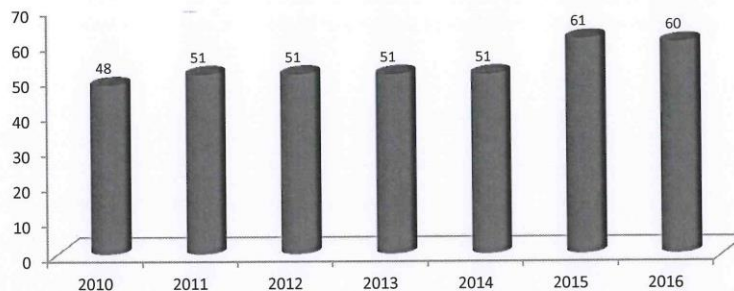
Figura 1 – Evolução do n.º de entidades e estabelecimentos registados



¹ Cfr. Estudo sobre “O impacto das novas competências e alargamento da circunscrição geográfica da ERS às Regiões Autónomas”, enviado a este Tribunal em 14 de setembro de 2016.



Figura 2 – Evolução do n.º de trabalhadores do quadro da ERS



Por outro lado, é importante considerar, neste contexto, o alargamento da competência territorial da ERS, nos termos dos Estatutos de 2014 (cfr. artigo 4.º, n.º 4), que potencialmente suscitam uma necessidade de intervenção nas Regiões Autónomas que conduzirá, igualmente, a uma necessidade de maior investimento quer em termos de recurso humanos, quer em recursos materiais que, contribuirão, igualmente, para um acréscimo da despesa, embora tal acréscimo seja ainda dificilmente estimável ou quantificável.

Entende a ERS que o prosseguimento da reestruturação da sua estrutura orgânica em curso permitirá, não só melhor realizar o seu Plano de Atividades de 2017 como, através da elaboração de planos plurianuais, melhor cumprir a sua missão no médio prazo.

Inevitavelmente, isto implicará a utilização de mais recursos humanos e materiais e, logo, custos significativamente superiores aos historicamente verificados.

Daqui decorre que, quando a estrutura da ERS atingir a dimensão necessária, os excedentes de tesouraria que se verificam irão reduzir-se ou mesmo desaparecer, levando ao tendencial equilíbrio e estabilização do orçamento da ERS.

Sem prejuízo do exposto, a ERS, doravante, assentará a prossecução da sua atividade em planos estratégicos e plurianuais que contemplem igualmente uma fundamentação de médio e longo prazo das suas previsões de crescimento e da necessidade de proceder à aquisição de novos recursos humanos e materiais que



permitam acautelar o desenvolvimento adequado das suas competências e o cabal cumprimento da sua missão.

2. Recursos humanos – Gastos com pessoal e com serviços especializados

2.1. Controlo da assiduidade, da pontualidade e do cumprimento do período de trabalho

De acordo com as conclusões dos **pontos 12 e 13** do relato de auditoria, “[n]ão há controlo das presenças e as falhas detetadas no preenchimento dos registos de assiduidade ao trabalho, podem comprometer a produtividade dos trabalhadores, o correto processamento salarial e afetar os correspondentes registos contabilísticos.”; e “[n]ão existe uma base documental que assegure que o processamento salarial (conta 63 – gastos com pessoal) e o pagamento correspondem ao trabalho efetivamente prestado na Entidade Reguladora da Saúde, designadamente que reflita adequadamente as faltas, férias, licenças e ausências por acumulações de funções.”

Ora, no que respeita às presentes conclusões, importa referir que, apesar dos mecanismos de registo formal de assiduidade poderem ter algumas falhas, o número reduzido de colaboradores e a sua distribuição nas instalações (maioritariamente em *open space*), em proximidade com as chefias intermédias, permitem um controle permanente da sua pontualidade e assiduidade.

Finalmente, no que respeita ao **ponto 14** nos termos do qual se refere que “[p]ara além de não existir um registo automático da assiduidade e de se terem detetado falhas nos registos utilizados, foram ainda detetados casos em que os funcionários que solicitaram autorização para acumular as funções na Entidade Reguladora da Saúde com outras funções em acumulação não registaram as ausências ao trabalho decorrentes do exercício das funções em acumulação no registo de assiduidade”, apraz clarificar que, não obstante os trabalhadores identificados na nota de rodapé 51 do relato de auditoria, terem solicitado autorização para, em determinados dias, acumularem as funções da ERS com funções de docência, o facto de terem, em



alguns desses dias, preenchido o registo de assiduidade não revela qualquer falha ou imprecisão no mesmo.

A título de exemplo, por ser o caso mais representativo e de mais fácil comprovação, verificou-se que, a funcionária com o número de identificação 990085, nas datas indicadas, esteve efetivamente ao serviço da ERS, cfr. documento 1, em anexo.

De todo o modo, e independentemente dos esforços feitos no passado para implementação de mecanismos de assiduidade e pontualidade dos colaboradores da ERS, reconhece-se a oportunidade de encontrar métodos mais rigorosos de o fazer pelo que, conforme transmitido a este Tribunal, no passado dia 29 de setembro, e tendo em vista o cumprimento da deliberação do Conselho de Administração de 29 de junho de 2016, a ERS está a concluir um procedimento aquisitivo de uma solução de controlo de assiduidade com utilização de dados biométricos, com vista a tornar o sistema de controle de assiduidade mais robusto. A utilização destes dados foi já objeto de autorização da Comissão Nacional de Proteção de Dados, conforme transmitido naquela data.

2.2. Controlo da atividade desenvolvida por peritos externos

No que respeita às conclusões apresentadas sobre o controlo da atividade desenvolvida por peritos externos, nos **pontos 15 e 16**, onde se refere que “[n]ão existe um registo de controlo do número de horas realizadas pelos peritos externos. Os pagamentos aos peritos foram efetuados tendo por base a estimativa mensal do valor contratado, pelo que não existe uma base documental que assegure que o processamento e o pagamento correspondem ao trabalho efetivamente realizado e registado contabilisticamente (conta 622 – serviços especializados).; [n]ão obstante os contratos de aquisição de serviços de peritagem preverem o pagamento com base no número de horas realizadas, verificou-se que não existe registo do número de horas que cada perito efetivamente realizou e em que processos”.

A ERS reconhece que o registo documental existente poderá ser mais completo, passando, designadamente, a haver um registo do número de horas despendidas por cada perito em cada um dos processos.

Nesse sentido, e em virtude da caducidade dos contratos de prestação de serviços celebrados com os peritos externos, o Conselho de Administração deliberou, no



passado dia 28 de setembro de 2016, alterar o modelo de contratação de peritos médicos, conforme documento enviado a este Tribunal, no dia 29 de setembro de 2016, e que visa adequar os procedimentos da ERS no que respeita à remuneração da atividade dos peritos, e bem assim, dar resposta às observações efetuadas no relato de auditoria.

2.3. Atribuição de apoios financeiros

Das conclusões apresentadas no relato de auditoria, **ponto 17**, que respeita a “[a]tribuições de apoios financeiros” é referido que “os apoios financeiros concedidos a trabalhadores, para pagamento de propinas e reembolso de despesas com matrícula e seguro escolar, em instituições de ensino superior, no total de € 4.722.50, são ilegais, por consubstanciarem um benefício suplementar ao sistema remuneratório, podendo consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória. [cfr. Mapa de eventuais infrações financeiras – Anexo III].”

Acresce que, no âmbito do desenvolvimento da auditoria (ponto 8.2, páginas 51 e 52), é referido que “[...] nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 14/2003, aplicável, às entidades reguladoras, é proibida a atribuição de quaisquer regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, em dinheiro ou espécie, diretos ou indiretos, que acresçam às componentes remuneratórias, designadamente, subsídios para educação e formação, estabelecendo o artigo 5.º, n.º 1, do mesmo diploma que os titulares do órgão de administração autorizem a atribuição destas regalias e benefícios incorrem, entre outras responsabilidades, em responsabilidade financeira.

Assim, os factos geradores dos pagamentos violam o disposto no normativo em causa, bem como o estabelecido no artigo 42º, n.º 6, alínea a) da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

Os pagamentos efetuados pela ERS são ilegais, podendo consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b), n.º1 do artigo 65.º e do n.º 4 do artigo 59.º, respetivamente, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.”



Da (in)aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro

No que respeita à alegada ilegalidade das despesas referentes ao pagamento de formação a trabalhadores, importa, desde logo, indagar acerca da (in)aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro às entidades reguladoras.

Com o devido respeito, existem fundadas reservas quanto à aplicação deste diploma às entidades reguladoras independentes, desde logo, pelo âmbito de aplicação definido no seu artigo 2.º, mas também no que respeita ao seu preâmbulo.

Assim, nos termos do artigo 2.º do diploma em apreço, este considera-se aplicável aos fundos e serviços autónomos (FSA), ou seja, todas as entidades que preencham cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto – Lei de Enquadramento Orçamental - (doravante LEO 2001), isto é, não terem a natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública (alínea a); terem autonomia administrativa e financeira (alínea b).

Posto isto, em conformidade com o que expressamente aquele diploma determina, ficam de fora do âmbito de aplicação do diploma as entidades que, para além dos dois requisitos enunciados, tenham também receitas próprias para cobertura das respetivas despesas (ou seja, o requisito previsto na alínea c) do artigo 2.º n.º3 da LEO).

Esta restrição do âmbito de aplicação do diploma às entidades sem receitas próprias para cobertura das respetivas despesas, atento o seu preâmbulo, é indubitavelmente a solução mais consentânea com a *ratio* do mesmo, porquanto se visou “*adotar medidas no sentido da redução da despesa pública com o objetivo de assegurar uma política orçamental sustentada e de consolidar as nossas finanças públicas [...]*”.

Ora, é precisamente este objetivo de redução da despesa pública, que permite explicar a ótica orçamental do mesmo, sendo que, nessa medida, a sua aplicabilidade só tem sentido relativamente a entidades que dependam, total ou parcialmente, de transferências do Orçamento do Estado.

Assim, numa primeira perspetiva sobre a questão em apreço, entende-se que tais razões permitem *de per se* concluir pela inaplicabilidade deste diploma à ERS.



Ainda que assim não se entenda, veja-se que no que respeita à classificação jurídico-financeira, a ERS tem sido classificada como um FSA, nos termos do n.º 5 do artigo 3.º da LEO 2001², classificação que, aliás, se mantém, presentemente, nos termos do disposto no artigo 2.º da LEO de 2015 (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), em vigor desde 12 de setembro de 2015.^{3 4}

De acordo com a LEO, de 2001 (e de 2015), a ERS integra os FSA da Administração Central (S13112), nos termos do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010).

Ora, ainda que, por mera hipótese, se admita que tal classificação induza o Tribunal de Contas à conclusão de que a ERS estaria abrangida pelo âmbito subjetivo de aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, como se verá, tal não é admissível no contexto de uma interpretação lógico-sistemática.

Veja-se que a classificação jurídico-financeira da ERS enquanto FSA releva apenas para efeitos de aplicação da LEO e, bem assim, limitadamente, no que respeita aos deveres de informação em matéria de execução orçamental (cfr. artigo 67.º da LEO 2001), determinando-se no artigo 27.º n.º 3 dos Estatutos da ERS, que “[s]em prejuízo das obrigações anuais inscritas na lei que aprova o Orçamento do Estado, a ERS deve observar o disposto no artigo 67.º da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.” -

Acresce que, nos termos do n.º 3 do artigo 54.º dos Estatutos ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto “[n]ão são aplicáveis à ERS as regras da contabilidade pública, o regime dos fundos e serviços autónomos, nomeadamente as

² E, não do n.º 2, do artigo 3.º LEO de 2001, que estabelecia os requisitos cumulativos para a classificação dos FSA e para o qual remete o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro.

³ Porquanto não se encontra abrangido na norma do n.º 2 do artigo 8.º da LEO 2015 com a epígrafe “entrada em vigor e produção de efeitos”, nos termos do qual se prevê que “[s]em prejuízo do disposto no número anterior, os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à presente lei, produzem efeitos três anos após a data da entrada em vigor da mesma.”

⁴ Importando, ainda clarificar que a nova definição de SFA, nos termos do artigo 2.º da LEO 2015, passa agora a ser feita não a partir de conceitos de contabilidade pública, mas a assentar em conceitos de base estatística.



normas relativas à autorização de despesas, à transição e utilização dos saldos de gerência e às cativações de verbas na parte em que não dependam de dotações do orçamento do Estado ou que sejam provenientes de bens do domínio público”.

No mesmo sentido, dispõe o artigo 33.º n.º 2 da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, LQER.

Assim sendo, a mera classificação jurídico-financeira enquanto FSA, nos termos *supra* expostos, não permite inferir, sem mais, que o regime jurídico-financeiro previsto no Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, que é aplicável, em geral, aos FSA, seja igualmente aplicável às entidades reguladoras.

Além dos argumentos já expostos, importa ainda sublinhar que, no que respeita à questão material em apreço, sempre haverá que compreender se o sistema jurídico, objetivamente considerado, visou ou não a aplicação de tais regras às entidades reguladoras. Ou seja, importa saber, se a lei quando objetivamente interpretada pretendeu ou não abranger esta entidade reguladora independente, no seu âmbito de aplicação.

Salvo melhor opinião, quer por interpretação da LQER, quer no caso da ERS, por interpretação dos respetivos Estatutos, deverá concluir-se que o legislador não terá pretendido sujeitar este tipo de entidades a um regime geral aplicável aos FSA.

Se assim não fosse, não se compreenderia a consagração legal de um regime especial que regula as entidades reguladoras independentes. Regime, esse, que refere a inaplicabilidade a estas entidades do regime dos FSA (cfr. artigo 33.º n.º 2 da LQER e artigo 54.º n.º 3 dos Estatutos da ERS), e que, expressamente, assenta num acervo normativo que sublinha o estatuto de autonomia e de independência destas entidades.

A ERS é uma entidade administrativa independente, dispondo de autonomia administrativa, financeira e de gestão, bem como de património próprio, sendo integralmente financiada por receitas próprias, sem dependência de transferências do Orçamento do Estado.

Tal enquadramento jurídico-administrativo e financeiro, decorre, primordialmente, da LQER, cfr. artigo 3.º n.º 2, alíneas a) e b) e artigos 35.º e 36.º, mas ainda dos Estatutos da ERS, que procederam à adaptação dos Estatutos desta entidade ao regime estabelecido na LQER.



Nos termos do artigo 1.º dos Estatutos da ERS esta entidade “*é uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa e financeira, de autonomia de gestão, de independência orgânica, funcional e técnica e de património próprio [...]*”.

Por seu turno, nos termos dos artigos 54.º, 55.º e 56.º dos Estatutos da ERS, esta entidade beneficia de uma autonomia que pode dividir-se em autonomia patrimonial e reditícia - intrínseca ao poder de ser dotada de um património próprio e receitas próprias e de tomar decisões sobre a afetação desse património e receitas nos termos da lei e dos seus Estatutos; em autonomia orçamental, traduzida no poder de ter um orçamento próprio, gerindo as despesas e receitas respetivas; e, ainda, em autonomia de tesouraria da qual resulta o poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios provenientes da cobrança das respetivas receitas.

A independência desta entidade é densificada no artigo 6.º dos seus Estatutos, nos termos do qual “[a] ERS é orgânica, funcional e tecnicamente independente no exercício das suas funções e não se encontra sujeita a superintendência ou tutela governamental no âmbito desse exercício, não podendo os membros do Governo dirigir recomendações ou emitir diretivas aos seus órgãos ou a qualquer trabalhador sobre a sua atividade regulada, nem sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução” (n.º1). Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo 6.º “[a] ERS é financeiramente independente, dotada dos recursos financeiros e humanos necessários e adequados ao desempenho das suas funções”, dispondo, por inerência, de autonomia na gestão desse recursos.

Assim sendo, do acervo normativo acabado de referir, resulta que à ERS, enquanto entidade reguladora e entidade administrativa independente, está associado um elevado grau de independência, que implica, por força da lei, uma autonomia administrativa e financeira, bem como uma autonomia de gestão e de regulamentação.

Sem prejuízo dos princípios da autonomia e da independência aplicáveis à atividade pública desenvolvida por esta entidade reguladora, em algum momento se desconsidera que esta é uma atividade desenvolvida em subordinação à lei, sendo mesmo reconhecido que os princípios vertidos quer na LQER, quer nos Estatutos da ERS não implicam um total afastamento do regime jurídico aplicável aos serviços públicos, e, concretamente, um total afastamento do regime jurídico-administrativo e financeiro público, próprio da personalidade jurídica de direito público, bem como, a possibilidade de a lei impor condições e requisitos à sua gestão.



A este respeito, vejam-se as restrições ocorridas nos últimos anos por força das sucessivas Leis do Orçamento do Estado, que expressamente consagraram a aplicabilidade às entidades reguladoras independentes.

Por outro lado, importa ainda atentar ao facto de a lei concretamente aplicável às entidades reguladoras independentes, e em particular à ERS, determinar que “[a]os trabalhadores das entidades reguladoras é aplicado o regime do contrato individual de trabalho” (cfr. artigo 32.º n.º 1 da LQER).

Determinando ainda tal lei, que estas entidades podem aprovar regulamentos internos, em matéria de organização e disciplina do trabalho, regime do pessoal, incluindo avaliação de desempenho e mérito, regime de carreiras, estatuto remuneratório e o regime de proteção social aplicável ao pessoal (cfr. artigo 5.º n.º 1 e 10.º, n.º 2 da LQER).

Neste contexto, veja-se que a LQER reconhece de forma clara um poder de auto regulamentação interna em matéria laboral, na medida em que permite a regulamentação de um número considerável de matérias relativas ao estatuto dos trabalhadores, mediante regulamento interno.

Com efeito, considerando, ainda, o disposto nos Estatutos da ERS verifica-se que nos termos do n.º 2 do artigo 51.º “a organização e funcionamento dos serviços da ERS são fixados em regulamento a aprovar pelo conselho de administração”.

Estabelecendo o artigo 52.º que “[a]os trabalhadores e aos titulares de cargos de direção, chefia ou equiparados [...] é aplicado o regime jurídico do contrato individual de trabalho, sem prejuízo do disposto na lei-quadro das entidades reguladoras, nos presentes Estatutos, no regulamento interno de pessoal e em outros regulamentos da ERS e na demais legislação aplicável”.

Assim, considerando o acervo normativo agora explanado e a reconhecida autonomia regulamentar interna da ERS em matéria laboral, considera-se ainda que este enquadramento normativo, além do exposto anteriormente, revela uma consistência lógico-sistemática suficientemente sólida e suscetível de afastar a aplicação das normas do Decreto-Lei n.º 14/2003 às entidades reguladoras.

Ainda que assim não se entenda, é relevante referir que é entendimento desta entidade reguladora que estando perante uma legislação posterior que veio consagrar um regime especial, em face de um regime geral plasmado no Decreto-Lei n.º



14/2003, tal implica uma derrogação deste diploma no que respeita à sua aplicabilidade às entidades reguladoras.

Ao não se entender assim, estar-se-á a assumir, por um lado, o afastamento de um regime jurídico de natureza especial que garante um poder de auto regulamentação interna em matéria laboral, ficando prejudicada a *ratio legis* de lei que, atendendo às especificidades com que as entidades reguladoras são confrontadas, visou claramente flexibilizar as relações contratuais laborais, assim como acautelar o recrutamento e a retenção de trabalhadores altamente qualificados.

Assim, sem prejuízo das restrições que decorrem do interesse público, que inevitavelmente se aplicam aos trabalhadores da ERS, e que têm justificado as restrições impostas às entidades reguladoras por via das sucessivas leis do Orçamento do Estado, afigura-se crucial sublinhar a relevância de uma entidade reguladora independente poder gerir o seu orçamento em matéria de pessoal de forma a assegurar a contratação de recursos humanos qualificados, apoiando e valorizando essa qualificação e promovendo a retenção de recursos de elevada qualidade e altamente qualificados.

Da alegada ilegalidade do pagamento de formação a trabalhadores da ERS

Em face do exposto, todos os princípios e acervos normativos positivados no regime jurídico aplicável à ERS (LQER e respetivos Estatutos), têm sido a motivação e o fundamento legal da atuação da ERS aquando do pagamento de formação aos seus trabalhadores, porquanto se tem considerado que a sua autonomia e independência, traduzida, entre outros aspetos, no poder de auto regulamentação interna em matéria laboral, lhe permitem utilizar o seu orçamento próprio e as receitas que ela própria gerou para instituir as condições que lhe parecem adequadas à valorização profissional dos seus trabalhadores.

Note-se que, como se clarificou atrás, o regime aplicável aos trabalhadores da ERS é um regime laboral de direito privado.

Assim, em matéria laboral a ERS não se rege pela Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, mas sim pelo Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, doravante CT).

Nos termos do já citado n.º 1 do artigo 52.º dos Estatutos da ERS, os seus trabalhadores estão vinculados por contrato individual de trabalho.



Deste modo, a ERS no quadro do regime laboral de direito privado aplicável às relações laborais que estabelece, tem incentivado a formação e especialização dos seus trabalhadores, tendo como base legal o disposto no CT.

Com efeito, prevê-se, nos termos do disposto no n.º 1 alínea d) do artigo 127.º do CT que é um dever do empregador *“contribuir para a elevação da produtividade e empregabilidade do trabalhador, nomeadamente proporcionando-lhe formação profissional adequada a desenvolver a sua qualificação”*.

Por outro lado, dispõe a alínea b), do artigo 130.º do CT, que são objetivos da formação profissional *“[a]ssegurar a formação contínua dos trabalhadores [...]”*.

Sendo que, no âmbito da formação contínua, o empregador deve, nos termos do artigo 131.º do CT *“promover o desenvolvimento e a adequação da qualificação do trabalhador, tendo em vista melhorar a sua empregabilidade e aumentar a produtividade e a competitividade da empresa (alínea a)); assegurar a cada trabalhador o direito individual à formação, através de um número mínimo anual de horas de formação, mediante ações desenvolvidas na empresa ou a concessão de tempo para frequência de formação por iniciativa do trabalhador (alínea b)); organizar a formação na empresa, estruturando planos de formação anuais ou plurianuais e, relativamente a estes, assegurar o direito a informação e consulta dos trabalhadores e dos seus representantes (alínea c)); reconhecer e valorizar a qualificação adquirida pelo trabalhador (alínea d))*. Acresce que, nos termos do n.º 2 deste artigo *“[o] trabalhador tem direito, em cada ano, a um número mínimo de trinta e cinco horas de formação contínua ou, sendo contratado a termo por período igual ou superior a três meses, um número mínimo de horas proporcional à duração do contrato nesse ano”*. Sendo que, nos termos do n.º 3 *“[a] formação referida no número anterior pode ser desenvolvida pelo empregador, por entidade formadora certificada para o efeito ou por estabelecimento de ensino reconhecido pelo ministério competente e dá lugar à emissão de certificado e a registo na Caderneta Individual de Competências nos termos do regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações.”* Acresce ainda o n.º 4 do mesmo artigo que *“[p]ara efeito de cumprimento do disposto no n.º 2, são consideradas as horas de dispensa de trabalho para frequência de aulas e de faltas para prestação de provas de avaliação, ao abrigo do regime de trabalhador-estudante, bem como as ausências a que haja lugar no âmbito de processo de reconhecimento, validação e certificação de competências.”*



14/2003, tal implica uma derrogação deste diploma no que respeita à sua aplicabilidade às entidades reguladoras.

Ao não se entender assim, estar-se-á a assumir, por um lado, o afastamento de um regime jurídico de natureza especial que garante um poder de auto regulamentação interna em matéria laboral, ficando prejudicada a *ratio legis* de lei que, atendendo às especificidades com que as entidades reguladoras são confrontadas, visou claramente flexibilizar as relações contratuais laborais, assim como acautelar o recrutamento e a retenção de trabalhadores altamente qualificados.

Assim, sem prejuízo das restrições que decorrem do interesse público, que inevitavelmente se aplicam aos trabalhadores da ERS, e que têm justificado as restrições impostas às entidades reguladoras por via das sucessivas leis do Orçamento do Estado, afigura-se crucial sublinhar a relevância de uma entidade reguladora independente poder gerir o seu orçamento em matéria de pessoal de forma a assegurar a contratação de recursos humanos qualificados, apoiando e valorizando essa qualificação e promovendo a retenção de recursos de elevada qualidade e altamente qualificados.

Da alegada ilegalidade do pagamento de formação a trabalhadores da ERS

Em face do exposto, todos os princípios e acervos normativos positivados no regime jurídico aplicável à ERS (LQER e respetivos Estatutos), têm sido a motivação e o fundamento legal da atuação da ERS aquando do pagamento de formação aos seus trabalhadores, porquanto se tem considerado que a sua autonomia e independência, traduzida, entre outros aspetos, no poder de auto regulamentação interna em matéria laboral, lhe permitem utilizar o seu orçamento próprio e as receitas que ela própria gerou para instituir as condições que lhe parecem adequadas à valorização profissional dos seus trabalhadores.

Note-se que, como se clarificou atrás, o regime aplicável aos trabalhadores da ERS é um regime laboral de direito privado.

Assim, em matéria laboral a ERS não se rege pela Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, mas sim pelo Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, doravante CT).

Nos termos do já citado n.º 1 do artigo 52.º dos Estatutos da ERS, os seus trabalhadores estão vinculados por contrato individual de trabalho.



Deste modo, a ERS no quadro do regime laboral de direito privado aplicável às relações laborais que estabelece, tem incentivado a formação e especialização dos seus trabalhadores, tendo como base legal o disposto no CT.

Com efeito, prevê-se, nos termos do disposto no n.º 1 alínea d) do artigo 127.º do CT que é um dever do empregador *“contribuir para a elevação da produtividade e empregabilidade do trabalhador, nomeadamente proporcionando-lhe formação profissional adequada a desenvolver a sua qualificação”*.

Por outro lado, dispõe a alínea b), do artigo 130.º do CT, que são objetivos da formação profissional *“[a]ssegurar a formação contínua dos trabalhadores [...]”*.

Sendo que, no âmbito da formação contínua, o empregador deve, nos termos do artigo 131.º do CT *“promover o desenvolvimento e a adequação da qualificação do trabalhador, tendo em vista melhorar a sua empregabilidade e aumentar a produtividade e a competitividade da empresa (alínea a)); assegurar a cada trabalhador o direito individual à formação, através de um número mínimo anual de horas de formação, mediante ações desenvolvidas na empresa ou a concessão de tempo para frequência de formação por iniciativa do trabalhador (alínea b)); organizar a formação na empresa, estruturando planos de formação anuais ou plurianuais e, relativamente a estes, assegurar o direito a informação e consulta dos trabalhadores e dos seus representantes (alínea c)); reconhecer e valorizar a qualificação adquirida pelo trabalhador (alínea d))*. Acresce que, nos termos do n.º 2 deste artigo *“[o] trabalhador tem direito, em cada ano, a um número mínimo de trinta e cinco horas de formação contínua ou, sendo contratado a termo por período igual ou superior a três meses, um número mínimo de horas proporcional à duração do contrato nesse ano”*. Sendo que, nos termos do n.º 3 *“[a] formação referida no número anterior pode ser desenvolvida pelo empregador, por entidade formadora certificada para o efeito ou por estabelecimento de ensino reconhecido pelo ministério competente e dá lugar à emissão de certificado e a registo na Cademeta Individual de Competências nos termos do regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações.”* Acresce ainda o n.º 4 do mesmo artigo que *“[p]ara efeito de cumprimento do disposto no n.º 2, são consideradas as horas de dispensa de trabalho para frequência de aulas e de faltas para prestação de provas de avaliação, ao abrigo do regime de trabalhador-estudante, bem como as ausências a que haja lugar no âmbito de processo de reconhecimento, validação e certificação de competências.”*



Ora, é neste contexto que o Conselho de Administração da ERS aprova planos anuais de formação dos trabalhadores da ERS, tendo ainda estabelecido regras sobre o pagamento, total ou parcial, de formação externa aos seus trabalhadores, com o intuito de promover a valorização e a motivação dos seus recursos humanos (cfr. PT008/14_GGQ - Plano de formação 2014/2015, aprovado por deliberação do Conselho de Administração da ERS, em 14 de maio de 2014; e Proposta DGI/12, aprovada por deliberação do CA da ERS, em 31 de outubro de 2012 (cfr. documento 2, em anexo).

Assim, de acordo com as regras definidas na referida proposta (cfr. ponto 1, n.º 1) *“Paralelamente às ações inseridas no plano de formação da ERS, o trabalhador pode frequentar formações externas para aquisição dos conhecimentos necessários ao exercício das suas funções e de valorização profissional, financiadas pela ERS com um limite financeiro anual de €1000,00 (mil euros) e total de €4.000 (quatro mil euros)”*.

Sendo que *“[a] autorização da frequência da formação prevista na cláusula anterior poderá acarretar a celebração de pacto de permanência, nos termos definidos no artigo 137.º do Código do Trabalho”* (cfr. ponto 2, n.º 3).

Assim, nos termos do artigo 137.º do CT determina no seu n.º 1 que *“as partes podem convencionar que o trabalhador se obriga a não denunciar o contrato de trabalho, por um período não superior a três anos, como compensação ao empregador por despesas avultadas feitas com a sua formação profissional”*.

E nos termos do n.º 2 que *“[o] trabalhador pode desobrigar-se do cumprimento do acordo previsto no número anterior mediante pagamento do montante correspondente às despesas nele referidas.*

Assim, no que respeita às despesas identificadas no âmbito da auditoria, qualificadas como despesas ilegais, por violação do disposto no artigo 3.º, n.º 2, alínea c) do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, além dos argumentos apresentados supra quanto à (in)aplicabilidade deste regime jurídico à ERS, importa ainda clarificar que às despesas realizadas em 2015 se encontram associadas pactos de permanência celebrados com duas das trabalhadoras da ERS identificadas no relato de auditoria (cfr. nota de rodapé n.º 52 da página 51), que determinam que estas trabalhadoras tenham de restituir à ERS as importâncias despendidas no apoio à formação, quer em caso de cessação do contrato, ou em caso de desistência injustificada do curso ou a não conclusão do mesmo com aproveitamento.



Ora, a aplicação de tais regras revela que a ERS não tem atribuído este apoio enquanto suplemento remuneratório, mas sim no quadro de um programa de investimento nos seus recursos humanos com o intuito de os valorizar, reforçando as suas qualificações, consolidando as suas competências técnicas, com o intuito de prosseguir a sua missão de supervisão do mercado regulado, criando mecanismos que motivem os trabalhadores a permanecer na ERS.

Por tudo o quanto se expôs, entende-se que o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro não é aplicável à ERS, sendo as despesas realizadas legais, porquanto, estas foram autorizadas e realizadas ao abrigo de regras do direito privado aplicáveis em matéria laboral e ainda, por regras que decorrem do poder de auto regulamentação interna da ERS em matéria laboral, encontrando-se tais despesas com formação dos colaboradores previstas no orçamento da ERS para 2015, na rubrica 02.02.15 - Formação.

3. Património

3.1 Controlo administrativo e contabilístico do ativo fixo

No que respeita às conclusões apresentadas nos **pontos 18., 19. e 20.**, remete-se para as considerações realizadas *supra* ao **ponto 5** das conclusões sobre a integralidade e fiabilidade dos documentos de prestação de contas, dando-se aqui por integralmente reproduzida a resposta apresentada pelo Fiscal Único da ERS.

3.2 Utilização particular da viatura afeta ao Presidente do Conselho de Administração

Sobre a utilização particular da viatura afeta ao Presidente do Conselho de Administração da ERS, conclui-se no relato de auditoria, **pontos 21 a 24**, que “[o] Presidente da Entidade Reguladora da Saúde utilizou a viatura de serviço que lhe foi afeta para fins pessoais, entre outubro de 2010 e junho de 2016.

No que se refere à utilização de viaturas pelos membros do Conselho de Administração da ERS, concluiu-se no relato de auditoria que existiram pagamentos



efetuados pela ERS relativos à utilização da viatura afeta ao Presidente do Conselho de Administração durante o mandato deste, entre 2010 e 2016, que devem ser considerados ilegais, porquanto se tratou alegadamente de uma utilização irregular da viatura, em violação do disposto no artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março (Estatuto do Gestor Público), e do n.º 2 do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de Agosto.

Salvo o devido respeito, não pode a ERS aceitar tal entendimento.

As alegadas irregularidades detetadas dizem respeito à utilização da viatura afeta ao Presidente do CA nas deslocações realizadas por este, quase exclusivamente, nos trajetos entre a sede da ERS e a sua residência. Ora, quanto à utilização da viatura para este efeito, não é aceitável o entendimento de que se trata de uma utilização privativa ou de uso pessoal. Vejamos porquê.

O artigo 39.º, n.º do 5 dos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 26 de Agosto, estabeleceu que “[a] utilização de cartões de crédito e outros instrumentos de pagamento, viaturas, comunicações, prémios, suplementos e gozo de benefícios sociais pelos membros do conselho de administração obedece ao disposto no Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março.” (Estatuto do Gestor Público – doravante abreviadamente denominado EGP)⁵

Por sua vez, o artigo 33.º do referido EGP não contém qualquer regra específica quanto à utilização da viatura, mas tão só regras quanto à definição do valor de aquisição e do valor relativo aos gastos em combustível e portagens. Nessa medida, são apenas duas as regras que decorrem diretamente do EGP quanto à utilização das viaturas: em primeiro lugar, as viaturas são qualificadas como “viaturas de serviço”, não definindo, no entanto, o diploma qualquer conteúdo para esta qualificação; em segundo lugar, da utilização da viatura não poderá resultar uma despesa em combustível e portagens superior a 25% do abono mensal para despesas de representação.

Ora, no caso concreto, entende a ERS que estas duas regras foram cumpridas quanto à utilização da viatura por parte de todos os membros do CA e, concretamente, por parte do seu Presidente, entre 2010 e 2016.

⁵ O mesmo se estabelecia nos anteriores estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de Maio.



Na verdade, não pode ser retirado daquele conjunto de normas que a utilização da viatura afeta a um membro do CA exclui as deslocações entre a residência e o local de trabalho. Com efeito, as deslocações entre a residência e local de trabalho são habitualmente entendidas como deslocações em serviço ou por conta do serviço.

Assim é nos termos da Lei n.º 98/2009, de 4 de Setembro, que estabelece as regras para a determinação de acidentes de trabalho, em que expressamente se consagra que é acidente de trabalho aquele *“que se verifique nos trajetos normalmente utilizados e durante o período de tempo habitualmente gasto pelo trabalhador (...) entre a sua residência habitual ou ocasional e as instalações que constituem o seu local de trabalho;”* (cfr. artigo 8.º do referido diploma).

A mesma conclusão decorre do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (CRCSPSS), em que se define como deve ser entendida a utilização para uso pessoal para efeitos de consideração da viatura como remuneração em espécie. Nos termos do artigo 46º-A do referido diploma *“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 vinte e quatro 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.”

Decorre deste diploma que deve considerar-se como viatura para uso pessoal (logo, não exclusivamente de serviço) quando:

- (i) Seja permitida a utilização durante vinte e quatro horas por dia e o trabalhador não se encontre em regime de isenção de horário de trabalho;
- (ii) Seja permitida a utilização nos dias de descanso semanal.



Ora, confrontando estes critérios com o caso concreto, verificamos que, por um lado, não estava em causa uma utilização da viatura em regime de vinte quatro hora afeta ao Presidente do Conselho de Administração da ERS, ainda que, para todos os efeitos, se entenda que os membros do Conselho de Administração se encontram sujeitos a uma disponibilidade permanente, atento o mandato que lhes foi conferido para o exercício de funções de gestão pública; por outro lado, não esteve em causa, em momento algum, a utilização da viatura nos dias de descanso semanal. Qualquer destas conclusões é, aliás, reconhecida pelo próprio conteúdo do relato de auditoria.

Por essa razão, lida à luz de qualquer um dos critérios legais atrás expostos, a utilização da viatura de serviço afeta ao Presidente do Conselho de Administração da ERS para as deslocações entre a residência e o local de trabalho (seja a ERS, seja outro local decorrente das funções), não pode deixar de ser qualificada como uma utilização em serviço ou por conta de serviço e não uma utilização pessoal. Nessa medida, a utilização em causa deve ser considerada como perfeitamente conforme ao disposto nos Estatutos da ERS e no EGP. Clarificado o âmbito de utilização da viatura afeta em serviço, fica prejudicada a apreciação do disposto no Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, invocado no relato de auditoria, na medida em que este estipula os requisitos para a atribuição de veículo de uso pessoal. Ora, concluindo-se que não se trata de uma afetação para uso pessoal, não é aplicável tal diploma.

De todo o modo, sempre se diga que, ao contrário do que é defendido no relato de auditoria, o EGP não faz uma remissão para o regime geral da afetação e utilização dos veículos do Estado – denominado por regime jurídico do parque de veículos do Estado. Com efeito, o que estabelece o EGP é que “[o] disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas.”, o que não corresponde necessariamente a uma remissão para aquele regime jurídico, mas sim para aquele que eventualmente for aplicável em cada caso concreto.

Isto porque, por um lado, o próprio EGP estabelece, no seu artigo 3.º, que o mesmo “é ainda aplicável, com as devidas adaptações, aos membros de órgãos diretivos de institutos públicos de regime especial, bem como às autoridades reguladoras independentes, nos casos expressamente determinados pelos respetivos diplomas orgânicos, em tudo o que não seja prejudicado pela legislação aplicável a estas entidades.”. Por outro lado, importa ter presente que a LQER, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que afasta expressamente a aplicação daquele regime em tudo o que não diga respeito a bens que não lhe tenham sido afetos pelo Estado. Tal



resulta do n.º 2, do artigo 35.º da referida Lei, onde se prescreve que “[a]s entidades reguladoras regem-se pelos regimes jurídicos do património imobiliário público, dos bens móveis do Estado e do parque de veículos do Estado, relativamente aos bens que lhe tenham sido afetos pelo Estado, e pelo direito privado em relação aos demais bens.”.

Ora, os veículos afetos ao Conselho de Administração não foram entregues à ERS pelo Estado, tratando-se sim de bens próprios e, por isso, sujeitos a um regime de direito privado. Não podendo, por isso, ser convocada, para esse efeito, a aplicação do regime jurídico do parque de veículos do Estado.

Em conclusão, a utilização do veículo afeto ao Presidente do Conselho de Administração da ERS para as deslocações pendulares Residência-ERS-Residência devem ser entendidas como admissíveis à luz da utilização da viatura em serviço e por isso conformes ao estabelecido na Lei-quadro das Entidades Reguladoras, nos Estatutos da ERS e no Estatuto do Gestor Público.

Por tudo o quanto se expôs, entende-se que as despesas realizadas pela ERS obedeceram a critérios de legalidade, pelo que, conseqüentemente, a autorização da realização de tais despesas pelos membros do Conselho de Administração foi pautada pela convicção de que se estaria a atuar em pleno cumprimento da lei.

C. As práticas de gestão, governação e transparência

1. Acumulação de funções dos membros do Conselho de Administração

A respeito das práticas de gestão, governação e transparência, concretamente, no que respeita à acumulação de funções dos membros do Conselho de Administração, conclui-se no relato de auditoria, pontos 25 a 27, que “O regime de exceção criado para os titulares dos órgãos das entidades reguladoras designados antes da entrada em vigor da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto) possibilitou que os membros do Conselho de Administração acumulassem funções de



direção na Entidade Reguladora da Saúde com o exercício de funções docentes remuneradas em estabelecimentos do ensino.

Em regra, os membros do Conselho de Administração exerceram funções docentes ou de investigação durante o horário normal de funcionamento da Entidade Reguladora da Saúde, em instituições do ensino superior, público e privado, na cidade do Porto, em Aveiro, em Coimbra e em Lisboa.

A acumulação de funções, não sendo esporádica mas recorrente e contribuindo com uma parte significativa do rendimento, afeta a presença e a disponibilidade dos titulares dos órgãos, em especial do Conselho de Administração que tem a seu cargo a gestão efetiva da Entidade Reguladora da Saúde. Refira-se que esta situação já não é admissível face à nova Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), na qual o legislador vem reforçar o regime de exclusividade, apenas permitindo o exercício de funções docentes não remuneradas.”

Ora, sobre as conclusões produzidas no relato de auditoria, bem como sobre as considerações e dados apresentados no ponto 7.3, do desenvolvimento do relato de auditoria, antes de qualquer consideração, importa proceder a um breve enquadramento legislativo sobre os Estatutos da ERS.

A Entidade Reguladora da Saúde (ERS) é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa e financeira, de autonomia de gestão, de independência orgânica, funcional, técnica e de património próprio.

O Conselho de Administração é o órgão colegial responsável pela definição da atuação da ERS, bem como pela direção dos respetivos serviços, em conformidade com a lei e os regulamentos aplicáveis (cfr. artigo 34.º dos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, diploma que revogou o Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de maio).

Como é de conhecimento deste Tribunal, face à publicação da LQER - Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, tornou-se necessário, em conformidade com o disposto na alínea i) do artigo 3.º, aprovar e publicar os novos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, diploma que revogou o Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de maio.



No momento da entrada em vigor dos novos Estatutos da ERS, em 1 de setembro de 2014, os membros do, à data designado, Conselho Diretivo da ERS, encontravam-se em pleno exercício das suas funções, todos nomeados nos termos do n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de maio, por resolução de Conselho de Ministros, sob proposta de membro do Governo responsável pela área da saúde.

Assim, pela Resolução n.º 27/2010, de 31 de agosto, foi nomeado para o cargo de Presidente da ERS, Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões, e pela Resolução n.º 43/2012, de 21 de novembro, foram nomeados para o cargo de vogais, Álvaro José Barbosa Moreira da Silva e Nuno Francisco de Sá e Melo de Castro Marques.

Ora, o exercício de funções executivas tem lugar, em regra, em regime de exclusividade, sendo que a acumulação de funções só poderá ter lugar nos casos expressamente previstos na lei.

Assim, os membros do Conselho de Administração da ERS estão sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos estabelecidos na lei para os titulares de altos cargos públicos, e ao concretamente fixado pela lei Orgânica da ERS, em vigor no momento da nomeação – Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de maio – que estabelecia na alínea a) do seu n.º 2 do artigo 11.º que os membros do Conselho Diretivo não podiam *“desempenhar quaisquer outras funções públicas ou profissionais, ainda que não remuneradas, ressalvadas as funções docentes no ensino superior em regime de tempo parcial”*.

Por seu turno, o regime de incompatibilidade e impedimentos atualmente previsto no n.º 3 do artigo 5.º da LQER, determina que o mesmo não se aplica aos titulares dos órgãos das Entidades Reguladoras designados ao abrigo de legislação anterior, conforme aliás é reconhecido pelo Tribunal de Contas no presente Relato.

Aliás, resulta de forma expressa a Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2012, de 21 de novembro, a autorização para a atividade de docência em estabelecimentos de ensino superior público ou de interesse público.

O exercício de funções docentes efetivamente ocorreu (e ocorre ainda) durante a vigência do mandato de todos os membros do Conselho de Administração em exercício durante o ano de 2015. No entanto, em nenhum dos casos o exercício da atividade docente é, ou foi, a tempo inteiro.



Em face do exposto, importa referir que, nem a norma habilitante para a acumulação de funções, nem tão pouco a Resolução do Conselho de Ministros que a autoriza, se ocupa sobre o período em que possam ou devam ser exercidas as funções de docência.

Assim sendo, deverá ficar, desde logo, afastada a questão sobre o período em que esta atividade docente foi exercida e, conseqüentemente, deverão ser afastadas as considerações realizadas a respeito do exercício dessas funções em horário de funcionamento da ERS, porquanto as mesmas resultam de mero juízo de valor do Tribunal que não encontra fundamento no direito positivado.

Aliás, sempre se dirá que os membros do Conselho de Administração da ERS, enquanto gestores públicos, encontram-se abrangidos por um mandato para o exercício dessas funções, mandato, que pela sua essência, afasta a aplicabilidade de qualquer lógica de horário de trabalho, implicando sim, uma disponibilidade total e permanente em qualquer momento para as questões da instituição.

Acresce que, no âmbito do desenvolvimento do relato de auditoria (ponto 7.3), em momento algum, é apresentada uma qualquer evidência factual de que um qualquer dos membros do Conselho de Administração da ERS não tenha estado na plenitude da sua disponibilidade para a atividade da ERS e as suas concretas necessidades.

Aliás, independentemente da presença física, a disponibilidade inerente dos membros do Conselho de Administração foi e é sempre total, seja no horário de funcionamento da ERS ou fora deste, como inúmeras vezes ocorre.

Por outro lado, considera-se que o facto de no relato de auditoria ser evidenciada, aquando da descrição da acumulação de funções docentes, as remunerações auferidas por cada um dos membros do Conselho de Administração, tal descrição nenhuma relevância oferece para a análise da questão relativa à alegada indisponibilidade em horário de funcionamento da ERS, uma vez que, aos mesmos não era, nem é aplicada qualquer proibição ou limitação remuneratória neste sentido, atuando assim de acordo com o princípio da legalidade.

Assim sendo, não poderá deixar de se considerar desadequadas e excessivas as referências constantes do relato de auditoria no que respeita às diferentes fontes de remunerações, constantes do quadro 17 e gráficos 4, 5 e 6, das páginas 29 e 30.



Neste contexto, reitera-se que nunca a presença, disponibilidade e desempenho no exercício das funções para os quais foram designados, foram de alguma forma prejudicadas ou afetadas, ou que o cabal funcionamento da instituição tenha com isso sido prejudicado, seja em que medida for. Pelo contrário, primaram sempre os membros do Conselho de Administração da ERS, no exercício das funções de gestão para as quais foram designados, pelo bom funcionamento da Instituição e pela total prossecução da missão que lhes foi confiada.

Posto isto, considera-se que a análise constante do relato de auditoria sobre a acumulação de funções dos membros do Conselho de Administração da ERS, devem ser retiradas do relato final da verificação externa da conta, porquanto, nada havendo a extrair da mesma, esta representa tão-somente uma compressão injustificada dos direitos das pessoas aí referidas, nomeadamente, no que respeita à confidencialidade dos dados relativos às remunerações auferidas no âmbito da acumulação de funções de docência.

2. Nomeações e remunerações de dirigentes

Das conclusões apresentadas no que respeita “Às práticas de gestão, governação e transparência”, em concreto, sobre as “Nomeações e remunerações de dirigentes” é referido no relato de auditoria, pontos 28 a 31, que “[a] Entidade Reguladora da Saúde levou a cabo, no final de 2013, uma reestruturação interna através da qual aumentou em 157% (7 para 18) o número de dirigentes. Esta decisão de gestão foi tomada num contexto de aplicação do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica em sentido contrário à redução de dirigentes e de gastos com o pessoal aplicável a todas as entidades do perímetro das Administrações Públicas.

Os gastos adicionais estimados dessa reestruturação, decorrentes de aumentos nas remunerações, atribuição de subsídios de isenção de horário e de subsídios de despesas de representação representam um acréscimo de cerca de 12,3%/ano, correspondentes a € 238.695,74 (conta 63 – gastos com pessoal).

Sem prejuízo do acréscimo de competências da Entidade Reguladora da Saúde (v.g. reclamações), a reestruturação operada não foi objeto de fundamentação no que concerne ao aumento do número de níveis hierárquicos, que demonstrasse em que medida essa alteração contribuía para um aumento de produção e eficácia da atividade desenvolvida.



Em 2015 existia na Entidade Reguladora da Saúde, em média, um dirigente por cada 2,87 trabalhadores, o que é menos de metade da média de trabalhadores por dirigente das outras entidades reguladoras nesse ano, que se fixou em 6,25 trabalhadores por dirigente.”

Acresce que, no desenvolvimento do relato de auditoria (ponto 8.2) é referido que:

[...] “De facto, verifica-se que, por comparação com as restantes entidades abrangidas pela LQER, a ERS é a que apresenta um rácio de trabalhadores por dirigente menor. No exercício de 2015 na ERS existia, em média, um dirigente por cada 2,87 trabalhadores. Esse rácio é menos de metade da média de trabalhadores por dirigente apurado para o mesmo ano para as entidades reguladoras analisadas, que se fixou em 6,25 trabalhadores por dirigente, e beneficia já do recrutamento de 12 trabalhadores pela ERS. Em 2014 esse rácio era de apenas 2,2, ou seja, por cada dirigente existiam apenas 2,2 trabalhadores que não desempenhavam cargos de chefia.

“Este aumento [...] ocorreu num contexto em que a Administração Pública Central, por via do memorando de entendimento sobre condicionalidade económica estabelecido entre a República Portuguesa, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, se encontrava obrigada a reduzir os cargos de dirigentes e os serviços em “(...) pelo menos, 15 % (...), pelo que deveria ser objeto de uma fundamentação especialmente detalhada nos documentos de prestação de contas da ERS e de apreciação cuidada por parte dos ministérios as Finanças e da Saúde, os quais, nos termos do artigo 45.º da LQER são responsáveis pela aprovação dos orçamentos, planos plurianuais, balanço e contas da ERS.

[...] Desta forma e com referência ao exercício de 2014, primeiro ano para o qual a reestruturação esteve em vigor em pleno, estima-se que o custo adicional desta reestruturação tenha atingido os €238.695,74, ou seja, 12,3% do total de gastos de pessoal da ERS nesse ano (€ 1.944.695,18), pelo que se trata de uma decisão de gestão relevante, a qual deveria ter sido objeto de fundamentação detalhada nos documentos de gestão e prestação de contas da ERS”.

No que à questão da nomeação e renumerações dos dirigentes respeita, embora se entendam as conclusões do Relato, assim como, as considerações realizadas no contexto do desenvolvimento da auditoria (ponto 8.2), será importante, em sede de contraditório, reiterar e sublinhar alguns aspetos que melhor permitem compreender as opções efetuadas aquando da reestruturação orgânica da ERS, e, até mesmo,



compreender ou justificar a indicada ausência de fundamentação sobre o nível de necessidade e da avaliação custo-benefício da reestruturação interna, no que respeita, nomeadamente, às chefias de terceiro nível.

Assim sendo, importará, desde logo, e em primeiro lugar, efetuar uma breve retrospectiva sobre o contexto em que a referida reestruturação ocorreu, para, em seguida, explicar que, a concretização de alguns aspetos dessa reestruturação apenas puderam ser densificados e fundamentados, já na vigência dos novos Estatutos da ERS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto.

Veja-se que, a preparação da reestruturação orgânica da ERS teve início no momento em que esta Entidade teve conhecimento e foi chamada a pronunciar-se sobre o anteprojeto da LQER.

Na sequência da aprovação pela Assembleia da República da LQER, o então Conselho Diretivo solicitou aos Diretores de Serviço um estudo sobre o impacto das novas competências atribuídas à ERS e a sua tradução em termos organizativos.

Assim, foi apresentado pelos Diretores de Serviços e apreciado pelo Conselho Diretivo da ERS, na reunião de 6 de março de 2013, um estudo sobre *“O impacto das novas competências e alargamento da circunscrição geográfica da ERS às Regiões Autónomas”*, que foi enviado a este Tribunal em 14 de setembro de 2016.

Ora, deste estudo, baseado na estrutura e não em processos, resultou que a média de cobrança da ERS (que, à data, ascendia aos €5.900.000), e o, então, nível de custos atuais, permitiria integrar de um ponto de vista financeiro as novas funções.

Será ainda relevante destacar que, neste estudo, se estimava necessária a entrada de mais **60 colaboradores**. E, importará aqui sublinhar que, como aí se concluía, *“Esta estimativa mais do que **duplic[ria]** a atual estrutura da ERS”* (cfr. página 39).

Ora, com o devido respeito, este Tribunal não relevou todos os aspetos do estudo agora citado, que deveriam ser considerados na sua globalidade, e, em concreto, os aspetos que agora se destacam, que contribuíram para dar suporte à importante decisão de gestão subjacente à reestruturação realizada.

Por outro lado, será importante referir, desde já, que, ainda em 2013, em reunião de 13 de julho, o Conselho Diretivo analisou a proposta de identificação dos macroprocessos na ERS, no sentido de ponderação de um Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ).



Após a nomeação dos diretores de departamento e coordenadores dos gabinetes autónomos, nomeados por deliberação do Conselho Diretivo de 18 de outubro, em reunião do dia 30 de outubro de 2013, o Conselho Diretivo decidiu que os diretores de departamento deveriam indicar o nome das chefias intermédias, isto é, as chefias de 3.º nível (coordenadores).

Ora, foi perante o novo quadro legal que viria a reger a atividade desta entidade que se constatou que a ampliação das atribuições e competências desta entidade conduziria à necessidade de adequar, em antecipação, a sua estrutura orgânica e funcional.

Assim, reiterando nesta sede o que atrás se disse (vide, ponto 1. Considerações preliminares), a atividade regulatória integra hoje novas áreas e âmbitos, decorrentes, por um lado, da publicação da LQER, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e, por outro lado, do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, que aprovou os novos Estatutos da ERS, bem como do Decreto-Lei n.º 127/2014, de 22 de agosto, que aprovou o regime jurídico do licenciamento, que ampliaram substancialmente as suas competências.

Assim, neste contexto cabe à ERS prosseguir o exercício de novas competências a crescer àquelas já por si desenvolvidas, que foram objeto de um aprofundamento relevante (v.g. assunção do tratamento de todas as reclamações dos sistemas de saúde, a responsabilidade integral pela execução do procedimento de licenciamento das unidades de saúde, e o alargamento da mediação de conflitos entre estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde e utentes), a que acresce o alargamento das suas competências territoriais a todo o território nacional (cfr. artigo 4.º n.º 4 dos Estatutos da ERS).

Ora, tal realidade tem implicado necessária e obrigatoriamente um aumento considerável da atividade dos serviços da ERS, que não tem sido acompanhada do aumento de recursos humanos que foi previsto, logo aquando da reestruturação da ERS, por motivos que como se compreenderá em seguida lhe são alheios.

Precavendo o acréscimo de competências, a ERS tem vindo a incluir sucessivamente nos seus planos de atividade e orçamento a previsão de contratação de novos colaboradores e correspondente despesa prevista – tal foi assim nos planos de atividades de 2014 (previsão da contratação de 10 novos colaboradores), 2015 (previsão da contratação de 10 novos colaboradores), 2016 (previsão da contratação de 10 novos colaboradores) e 2017 (previsão da contratação de 5 novos



colaboradores), bem como, nos orçamentos de 2014, de 2015, de 2016, e agora no orçamento para 2017.

Sucedo que, a ERS foi sendo confrontada com uma ausência de resposta a sucessivos pedidos de autorização de contratação de colaboradores, pelo que dos pedidos realizados, a ERS só conseguiu concretizar a contratação de 12 colaboradores em março de 2015⁶, referente às contratações previstas para 2014, que, entretanto, acabaram por incluir a contratação de mais 2 colaboradores, em virtude de novas necessidades motivadas pela denúncia de contratos de trabalho.

Em face do exposto, terá de se concluir que todo o processo de reestruturação orgânica desenvolveu-se numa lógica de crescimento em termos de recursos humanos e dentro do quadro legal de autonomia e de independência e do poder de auto regulamentação interna que lhe permitia promover a adaptação da organização (cfr. artigos 1.º, 6.º n.º 2, e artigo 51.º, n.º 1 e 2, dos Estatutos da ERS).

Recorde-se que, no estudo elaborado e já disponibilizado ao Tribunal de Contas, sobre o impacto das novas competências atribuídas à ERS e a sua tradução em termos organizativos, previu-se a necessidade de entrada de mais de 60 trabalhadores. Porém, até à presente data e desde a reestruturação orgânica da ERS, apenas se verificou a entrada de 12 novos colaboradores em 2015 (sendo que deste número de colaboradores, 10 correspondiam às necessidades de contratação previstas para o ano de 2014). Por outro lado, será importante sublinhar que neste momento considerando as necessidades de contratação de novos colaboradores constantes dos planos de atividades de 2015, 2016 (e já de 2017) e cujas despesas foram orçamentadas nos orçamentos anuais respetivos, o novo processo de recrutamento, que deverá ser iniciado em breve, irá permitir a contratação de 25 novos colaboradores para o quadro da ERS.

Veja-se, a este respeito, que caso as contratações previstas para os anos de 2015 e 2016 já tivessem sido concretizadas, a ERS contaria com os novos 30 colaboradores previstos entre os anos de 2014 a 2016 – ou seja, ainda e apenas metade do número de 60 novos colaboradores que se concluiu como sendo necessários, num primeiro momento, para o cabal cumprimento da missão da ERS à luz dos seus novos Estatutos –, e neste momento o rácio de trabalhadores/dirigente seria distinto e estar-

⁶ Cfr. os pedidos de autorização remetidos pela ERS aos membros do governo competentes em 2014 e 2015 (com insistências), e resposta do Ministério da Saúde, em fevereiro de 2015.



se-ia naturalmente a aproximar do rácio apresentado pelas outras entidades reguladoras. É de sublinhar que tal realidade ocorre num contexto em que ainda se verifica uma previsão de crescimento para os próximos anos e não já de estabilização desses recursos.

Ainda no que respeita à falta de fundamentação quanto ao aumento do número de níveis hierárquico, note-se que a LQER previu no seu artigo 3.º que os estatutos das entidades reguladoras existentes à data deveriam ser adaptados por decreto-lei, no prazo de 90 dias após a entrada em vigor da LQER, para entrarem em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação.

O n.º 5 do citado artigo da LQER previu ainda que, até à entrada em vigor dos novos estatutos, as entidades reguladoras existentes continuavam a reger-se pelas disposições e atos normativos, regulamentares e administrativos que lhes eram à data aplicáveis, de onde decorreu que a ERS teve que aguardar pela aprovação e publicação dos seus novos estatutos para poder implementar o conjunto muito vasto de novas competências, bem como de novos procedimentos que dos mesmos decorrem.

Assim, e já referido supra, ERS iniciou, igualmente, no último trimestre de 2013, a implementação de um SGQ, assente na abordagem por processos preconizada pela norma NP EN ISO 9001:2008 (versão portuguesa da norma ISO 9001:2008), optando assim por um sistema de indicadores internacionalmente reconhecido e validado.

A sua implementação decorreu durante todo o ano de 2014, precisamente com o objetivo de preparar e dar cumprimento àquele que previa ser o seu futuro enquadramento jurídico e onde se previa o estabelecimento obrigatório de um sistema de indicadores de desempenho da organização.

E, foi por tal preparação e antecipação da ERS que foi possível, logo em 12 de dezembro de 2014 – ou seja, meros dois meses após a publicação dos novos estatutos da ERS, a aprovação pelo Conselho de Administração da ERS da estrutura do SGQ, cujo âmbito envolve todas as unidades orgânicas e atividades da ERS, e a definição de procedimentos para todas as unidades orgânicas, de modo a estabelecer os procedimentos corretos de atuação na ERS, responsabilidades e modos de controlar as mesmas.

Neste âmbito, apesar dos conteúdos funcionais das novas unidades orgânicas e da fundamentação/justificação para a necessidade de a responsabilidade das mesmas



ficar a cargo de chefias intermédias de 3.º nível (coordenadores de unidade), o respetivo conteúdo funcional das unidades e as responsabilidades dos coordenadores foram apenas formalizados, no âmbito do SGQ, após o reconhecimento legal das competências da ERS, com a aprovação dos estatutos respetivos – cfr. documento n.º 3 - conteúdo funcional das diversas coordenações, em anexo.

Finalmente, informa-se este Tribunal que ao abrigo da autonomia desta entidade reguladora no que concerne à definição e aprovação da sua organização interna, e volvidos três anos desde a reestruturação em apreço, o Conselho de Administração da ERS, em prossecução do seu dever de permanente procura da melhor adequação da sua estrutura às novas competências, procedeu recentemente à redefinição da sua estrutura orgânica, reposicionando os diferentes departamentos de forma estratégica e visando a melhoria de resposta à prossecução das suas atribuições e competências materiais e, conseqüentemente, à prossecução da sua missão.

3. Relações interinstitucionais - protocolos e estágios

No que respeita às relações interinstitucionais – protocolos e estágios conclui-se no relato de auditoria, **pontos 32 e 33**, que *“A Entidade Reguladora da Saúde celebrou protocolos com diversos estabelecimentos do ensino superior ao abrigo dos quais os alunos destes estabelecimentos obtêm condições preferenciais no acesso a estágios profissionais na Entidade Reguladora da Saúde.*

A falta de publicitação e definição de critérios processuais de seleção dos estabelecimentos com os quais são celebrados os protocolos prejudica a igualdade de acesso a todos os estabelecimentos e respetivos alunos e não respeita princípios de transparência e igualdade de oportunidades que devem nortear a atuação de entidades públicas. A celebração de protocolos com entidades nas quais os membros do Conselho de Administração exercem atividades em acumulação é passível de suscitar eventuais conflitos de interesses.”

Ora, sobre o que a estas conclusões respeita, importa sublinhar que a ERS define as regras sobre o acesso a estágios curriculares e a estágios profissionais no Regulamento – Programa de Estágios, de fevereiro de 2013 e no Regulamento – Programa de estágios profissionais, de setembro de 2014 (cfr. documento 4, em anexo), respetivamente.



Importa sublinhar que a ERS tem celebrado protocolos com diversos estabelecimentos de ensino superior, sendo que estes ocorrem no âmbito restrito dos estágios curriculares, regulando-se nesses casos as relações interinstitucionais pelas regras dos protocolos respetivos (cfr. sendo que estes são celebrados de acordo com a minuta da ERS, documento n.º 5 em anexo), e pelo Regulamento – Programa de Estágios, no qual se estabelece que “[p]ara efeitos do presente regulamento consideram-se Parceiros as entidades que disponham de bolsas de candidatos para a realização de estágios”; e que “[p]oderão ser Parceiros, nos termos do número anterior, as universidades e as ordens profissionais, com as quais venham a ser celebrados protocolos ou acordos com a ERS.” Acresce que estes estágios não são, em regra, remunerados, prevendo-se a título excecional uma bolsa de estágio.

Refira-se, ademais, que a celebração destes protocolos tem ocorrido num contexto em que são os próprios estabelecimentos de ensino que manifestam junto da ERS este interesse, e não ao contrário.

Será importante referir que a ERS não limita a celebração destes protocolos a determinadas instituições, e que tem apenas recusado a sua celebração quando os estabelecimentos pretendam celebrar protocolos que não observem o disposto na minuta de protocolo da ERS e as regras do Regulamento da ERS.

Já no que respeita às considerações realizadas na página 46 do desenvolvimento do relato de auditoria sobre os “**Estágios profissionais**” importa clarificar que estes estágios são regulados pelo Regulamento – Programa Estágios Profissionais, que define o regime de acesso a estágios profissionais na Entidade Reguladora da Saúde (ERS), sendo que este programa de estágios destina-se (apenas) a indivíduos que já concluíram os seus estudos universitários e se encontram no início da carreira profissional, sendo estes, em regra remunerados.

Ora, no que respeita aos alunos que realizam estágios curriculares na ERS será relevante referir que não resulta das regras que regem a realização destes estágios (cfr. protocolos aplicáveis e Regulamento – Programa de Estágios), nem de qualquer evidência factual reproduzida no relato de auditoria, que estes beneficiem de um acesso privilegiados aos estágios profissionais realizados na ERS.

Ainda assim, reconhece esta entidade a oportunidade para melhorar as regras relativas ao acesso aos estágios profissionais na ERS, previstas no seu regulamento de estágios profissionais, dirimindo desta forma qualquer dúvida que possa suscitar-se sobre as regras de acesso a estes estágios.



4. A avaliação de desempenho - *accountability*

Nas conclusões apresentadas no relato de auditoria conclui-se que “[o]s objetivos de gestão da ERS inscritos nos documentos previsionais de gestão não estão quantificados, nem associados a metas.

A gestão da Entidade Reguladora da Saúde deve observar um conjunto de princípios gerais de gestão, entre os quais o exercício da atividade com elevados padrões de qualidade; a garantia de eficiência económica no que se refere à sua gestão, a gestão por objetivos devidamente determinados e quantificados e a avaliação periódica em função dos resultados.

A fixação de objetivos não quantificáveis, não associados a metas, vagos e abstratos prejudica a avaliação do desempenho da organização, tornando impossível a identificação e seleção das melhores práticas e soluções, assim como a eliminação ou reformulação das práticas que se revelem ineficazes na prossecução dos objetivos.

O sistema de indicadores de desempenho da Entidade Reguladora da Saúde é insuficiente para proporcionar uma avaliação adequada do desempenho da entidade. Os indicadores utilizados são vagos, parciais e conduzem a resultados incoerentes.

A falta de detalhe da informação presente nos documentos de gestão e a inadequação dos indicadores de resultados utilizados também se constitui como um obstáculo ao acompanhamento efetivo da atividade desenvolvida pela Entidade Reguladora da Saúde, quer por parte do Conselho Consultivo, quer por parte dos Ministérios das Finanças e da Saúde.”

A previsão de um sistema de indicadores de desempenho foi prevista de forma inovatória na LQER, nos termos do artigo 39.º, no qual se determina que “as entidades reguladoras devem utilizar um sistema coerente de indicadores de desempenho, que reflita o conjunto das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos” (n.º 1), devendo o sistema englobar indicadores de eficiência, eficácia e qualidade (n.º 2). Ainda nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, “*compete à comissão de fiscalização ou ao fiscal único aferir a qualidade dos sistemas de indicadores de desempenho, bem como avaliar, anualmente, os resultados obtidos pela entidade reguladora em função dos meios disponíveis, cujas conclusões são reportadas aos membros do Governo*



responsáveis pela área das finanças e pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora.”

Ora, esta previsão inovatoriamente introduzida pela LQER veio estabelecer que as entidades reguladoras, à luz da sua especialidade, deveriam possuir um sistema interno de avaliação de desempenho da sua atividade, uma exigência inovadora que não existe em qualquer outro tipo de entidade pública.

Esta obrigação foi, então, integrada nos Estatutos da ERS (*cf.* artigo 60.º), ainda que, como se referiu atrás, esta entidade tenha começado a implementar o SGQ no último trimestre de 2013.

Ora, no que respeita à insuficiência do sistema de desempenho da ERS, importa mencionar que, de acordo com o n.º 3, do artigo 60.º, dos Estatutos da ERS “[c]ompete ao fiscal único aferir a qualidade dos sistemas de indicadores de desempenho, bem como avaliar, anualmente, os resultados obtidos pela ERS em função dos meios disponíveis, cujas conclusões são reportadas aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde.”

Neste contexto, importa sublinhar que a ERS obteve o seguinte parecer do Fiscal Único sobre a Qualidade do Sistema de Indicadores de Desempenho no seguinte sentido:

“Com base no trabalho efetuado de monitorização não podemos concluir que os resultados obtidos pela ERS não sejam adequados face aos meios disponíveis, todavia dada a data recente de implementação do sistema de qualidade do sistema de indicadores do desempenho, existem alguns indicadores que se encontram inconsistentes, quando extraídos de diferentes fontes, e deverão ser objeto de re-análise.”

Ora, a resposta do Fiscal Único entretanto apresentada a este Tribunal esclarece o correto sentido e interpretação a dar a tal apreciação, e que não é coincidente com aquela que o Tribunal lhe pretenderia atribuir. E do parecer emitido pelo Fiscal Único importa sublinhar um aspeto que se afigura de relevo quanto à apreciação desta questão, isto é, a recente implementação do SGQ e a, ainda, inconsistência de alguns indicadores, que deverão ser objeto de reanálise e de constante aprofundamento. Mas a verdade, indelével, é que a ERS tinha, logo no ano civil seguinte à entrada em vigor



dos seus novos Estatutos, totalmente implementado e em execução, um inovatório sistema de indicadores para avaliação do seu desempenho.

Sem prejuízo, a ERS utiliza e monitoriza os resultados da sua atividade, atualmente, através dos indicadores desenvolvidos no âmbito do SGQ⁷ (*cf.* Tabela de controlo de indicadores da ERS - documento n.º 6 em anexo), sendo que, com o devido respeito, do relato de auditoria não permite concluir-se pela sua inadequação e inconsistência.

Refira-se, aliás, que, no âmbito do relato de auditoria, não se refere em que medida é que um (ou algum) dos muitos indicadores utilizados é insuficiente, sendo que uma tal apreciação construtiva poderia auxiliar à melhoria deste sistema e seria, aliás, particularmente profícua.

Ainda assim, no que diz respeito à avaliação de desempenho na ERS, o Conselho de Administração enveredará os esforços necessários para que se continue a promover uma melhoria contínua dos mecanismos de avaliação de desempenho existentes, a exemplo aliás do que tem efetuado a este nível ao longo dos anos transatos, sendo entendimento da ERS que o sistema de avaliação de desempenho deve desenvolver-se na perspetiva da necessidade de estabelecimento de objetivos a médio prazo, e de gestão por objetivos, assente na elaboração de planos plurianuais de atividade que permitirão tornar essa avaliação ainda mais robusta e consistente.

5. Questões de Transparência - Relatório de Gestão e Contas

No que concerne a questões de transparência, e em concreto sobre o Relatório de Gestão e Contas conclui-se no relato de auditoria, pontos 39 e 40, que *“os documentos de prestação de contas da Entidade Reguladora da Saúde são pouco detalhados e meramente formais, fornecendo o mínimo de informação. Considerando a natureza de entidade administrativa independente e em razão da sua autonomia e*

⁷ A este respeito informa-se que, em 11 de junho de 2015, foi emitido o Certificado do Sistema de Gestão de Qualidade (Norma NP EN ISO 9001:2008), pela entidade certificadora APCER – Associação Portuguesa de Certificação, no âmbito da *“Regulação, supervisão e de promoção e defesa da concorrência respeitantes às atividades económicas na área da saúde dos setores privado, público, cooperativo e social.”*



independência acrescidas, o conteúdo do respetivo relatório de gestão e contas fica aquém do expectável, pois nem sequer se pauta pela amplitude das obrigações de divulgação impostas às empresas públicas.”

A ERS regista as observações efetuadas a este respeito sobre as questões de transparência, máxime sobre os documentos de prestação de contas da Entidade Reguladora da Saúde e sobre o conteúdo do Relatório de Gestão e Contas.

No que respeita em concreto aos relatórios de gestão, sendo estes documentos dinâmicos, estes devem incluir direta ou indiretamente o máximo de informação.

Assim, e sem prejuízo das conclusões produzidas no relato de auditoria, e na senda do que é reconhecido pelo Tribunal de Contas “(...) de parte desta informação, integrar, mais detalhadamente, outros documentos, nomeadamente o relatório de atividades (...)”⁸ a ERS, para além do que a esse propósito já é referido na resposta do Fiscal Único apresentada a este Tribunal, não pode deixar de sublinhar o facto de disponibilizar informação sobre toda a sua atividade nos vários documentos que legalmente lhe são exigidos, cfr. legislação específica que lhe é aplicável, máxime, a LQER e os Estatutos da ERS; e, bem assim, proceder à sua divulgação no seu *website*, em cumprimento das regras de transparência que a vinculam, nos termos do artigo 71.º dos seus Estatutos.

III. Contraditório ao Projeto de Recomendações do Relato

No que diz respeito ao projeto de recomendações do relato de auditoria, pronunciamonos em seguida, sucintamente, sobre o teor das mesmas, porquanto uma parte significativa da fundamentação que nos permite comentar as recomendações projetadas já se encontra reproduzida *supra* no contraditório às conclusões do relato de auditoria.

⁸ Cfr. nota de rodapé, da página 13 do relato de auditoria.



III.1 Projeto de recomendações ao Ministério das Finanças e da Saúde

Sobre o projeto de recomendações ao Ministro das Finanças e ao Ministro da Saúde, concretamente a primeira recomendação *“I. Promover o estudo e a eventual revisão dos critérios de fixação da contribuição regulatória e das taxas de registo considerando, designadamente, as necessidades de financiamento da Entidade Reguladora da Saúde e os excedentes de tesouraria acumulados, por forma a não onerar excessivamente o preço dos cuidados de saúde resultantes, por via indireta, da estrutura de custos dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde.”*, importa reiterar, nesta sede, os argumentos expostos *supra* a respeito das conclusões relativas às receitas da ERS, onde, além de se fundamentar a racionalidade económica e a proporcionalidade das taxas de registo e das contribuições regulatórias, cujo regime foi recentemente aprovado em Portaria conjunta do Ministério das Finanças e da Saúde – Portaria n.º 150/2015, de 26 de maio; se conclui, adicionalmente, que a ERS se encontra em fase de expansão em virtude das novas competências atribuídas pelos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto e da ampliação e consolidação das competências que já lhe cabiam (v.g., tratamento de reclamações, regime de licenciamento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 127/2014, de 22 de agosto), que justifica uma necessidade premente de incrementar o seu quadro de pessoal, estando prevista, como já referido anteriormente, a contratação de novos 25 trabalhadores (cfr. planos e orçamentos da ERS dos anos de 2015, 2016 e 2017), de um total de 60 que foram, logo no primeiro momento, considerados necessários. Ora, esta contratação determinará uma alteração substancial da atual estrutura de receitas e despesas e que influirá, necessariamente, no atual excedente de tesouraria, promovendo o tendencial equilíbrio orçamental.

Assim, embora se entenda que, no atual cenário, o Tribunal de Contas projete a recomendação acima transcrita, considera-se que esta recomendação irá precipitar o desenvolvimento de um estudo que é certamente prematuro em face do projetado e esperado crescimento desta entidade.

Importa ainda dizer que, sem prejuízo de se verificarem excedentes de tesouraria, a sua existência tem sido motivada fundamentalmente por razões que sendo externas à capacidade de atuação da ERS, impediram o seu crescimento. Em concreto, referem-se os constrangimentos gerados pelas regras dos últimos Orçamentos do Estado e,



sobretudo, da ausência de uma resposta atempada aos pedidos de autorização para contratação de novos recursos humanos por parte dos membros do governo competentes para o efeito.

Posto isto, conclui-se que a atividade regulatória da ERS, com todos os benefícios que, reconhecidamente, a mesma traz ao Sistema de Saúde, poderia sair beneficiada se, ao invés da recomendação projetada, e que assim se demonstra não ser justificável, fossem consideradas as suas necessidades específicas, permitindo-se que, no quadro uma planificação estratégica e plurianual da sua atividade, e mantidas as suas atuais fontes de financiamento, prossiga a sua atividade e melhor cumprir a sua missão, por via de uma adequada aplicação dos recursos financeiros de que dispõe.

Por seu turno, no que concerne à segunda recomendação projetada para o Ministério das Finanças e da Saúde no sentido de que deverá haver um **“Reforço do acompanhamento da gestão da Entidade Reguladora da Saúde e a formalização da apreciação dos documentos que carecem de aprovação prévia, designadamente o orçamento, os planos de atividades plurianuais, o balanço e as contas.”**, importa reiterar que a nos termos do artigo 1.º dos Estatutos da ERS a ERS *“é uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa e financeira, de autonomia de gestão, de independência orgânica, funcional e técnica e de património próprio [...]”*.

A independência desta entidade é densificada no artigo 6.º dos seus Estatutos, nos termos do qual *“[a] ERS é orgânica, funcional e tecnicamente independente no exercício das suas funções e não se encontra sujeita a superintendência ou tutela governamental no âmbito desse exercício, não podendo os membros do Governo dirigir recomendações ou emitir diretivas aos seus órgãos ou a qualquer trabalhador sobre a sua atividade regulada, nem sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução”* (n.º1). Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo 6.º *“[a] ERS é financeiramente independente, dotada dos recursos financeiros e humanos necessários e adequados ao desempenho das suas funções”*. Acresce que, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo *“o disposto no n.º 1 não prejudica a fixação pelo Governo dos princípios orientadores quando a ERS atue em representação do Estado e a sujeição a aprovação prévia dos atos previstos nos presentes estatutos”*.



Concretizando este princípio, o n.º 1 do artigo 68.º dos Estatutos volta a sublinhar que a ERS é independente no exercício das suas funções e não se encontra sujeita a superintendência ou tutela governamental, pelo que não podem os membros do Governo dirigir recomendações ou emitir diretivas aos órgãos da ERS sobre a sua atividade reguladora nem sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução (n.º2).

Ora, a não sujeição a tutela governamental é apenas mitigada nos termos do disposto no n.º 3 deste artigo, onde se prevê o membro do governo responsável pela área da saúde (cfr. artigo 9.º LQER) possa solicitar informações aos órgãos da ERS sobre a execução dos planos de atividades, anuais e plurianuais, bem como dos orçamentos e respetivos planos plurianuais (n.º 3), carecendo de aprovação prévia, por parte dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde, os orçamentos e respetivos planos plurianuais, o balanço e as contas, no prazo de 60 dias após a sua receção (n.º4).

Acresce que tais aprovações apenas podem ser recusadas mediante decisão fundamentada em ilegalidade ou prejuízo para os fins da ERS ou para o interesse público ou ainda em parecer desfavorável emitido pelo conselho consultivo (n.º 5). Finalmente, decorridos os prazos previstos nos números anteriores, sem que sobre eles seja proferida decisão expressa, consideram-se os respetivos documentos tacitamente aprovados (n.º 6).

Ora, ao abrigo da LQER a ERS sempre deu cumprimento às suas obrigações legais, enviando os relatórios, planos de atividades, contas e orçamento para os membros do Governo responsáveis que, desde então, os aprovaram, e sem quaisquer reservas.

Assim, sobre a recomendação que o Tribunal de Contas projeta, deve referir-se que a ERS é uma entidade pública que tem exercido a sua atividade dentro de um quadro de legalidade, gerindo com parcimónia os seus recursos financeiros, sendo que enquanto entidade administrativa independente é objeto, anualmente, de um forte escrutínio quer pelos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde, quer ainda, no plano interno, pelo seu Conselho Consultivo.

Acresce que, sem prejuízo da sua independência, enquanto entidade administrativa independente com funções de regulação, todas as decisões proferidas pelo Conselho de Administração da ERS são sindicáveis quer pelos Tribunais Administrativos e Fiscais, quer pelo Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, mediante o objeto da decisão administrativa proferida.



A ERS encontra-se, igualmente, sujeita ao escrutínio público e democrático, nos termos do disposto no artigo 70.º dos Estatutos, apresentando no 1º trimestre de cada ano de atividade, na comissão parlamentar competente da Assembleia da República o respetivo plano de atividades e a programação do seu desenvolvimento. A ERS elabora e envia anualmente ao Governo e à Assembleia da República um relatório detalhado sobre a respetiva atividade regulatória e funcionamento no ano antecedente (cfr. n.º 2 do artigo 70.º), sendo tal relatório objeto de divulgação pública (cfr. n.º 3 do mesmo artigo). Acresce que, nos termos do n.º 4 deste artigo, quando tal lhe for solicitado o presidente do conselho de administração e eventualmente os demais membros apresentar-se-ão perante a comissão parlamentar competente, para prestar as informações ou esclarecimentos que lhe sejam pedidos.

Finalmente, veja-se ainda que, em cumprimento do princípio da transparência, esta entidade reguladora disponibiliza uma página eletrónica, com todos os dados relevantes, nomeadamente, (i) todos os diplomas legislativos que a regula, os estatutos e os regulamentos; (ii) a composição dos órgãos, incluindo os respetivos elementos biográficos e valor das componentes do estatuto remuneratório aplicado; (iii) todos os planos de atividades e relatórios de atividades; (iv) todos os orçamentos e contas, incluindo os respetivos balanços e planos plurianuais; (v) informação referente à sua atividade regulatória e sancionatória; (vi) o mapa de pessoal, sem identificação nominal, respetivo estatuto remuneratório e sistema de carreiras.

Assim, resulta do exposto que o caráter independente desta entidade reguladora assegura a necessária imparcialidade e isenção à ERS para o exercício cabal das suas competências regulatórias, mas não a afasta do cumprimento dos princípios elementares do Estado de Direito Democrático – e por isso, as suas decisões são sindicáveis pelos Tribunais e a sua atividade é escrutinada pela Assembleia da República.

Ora, em face do quadro legal *supra* exposto entende-se que a recomendação projetada não se justifica, sendo excessiva, pois como resulta de forma inequívoca deste quadro legal, as entidades reguladoras independentes, como é o caso da ERS, em contrapartida da autonomia e da independência que a lei lhes confere, encontram-se sujeitas a um regime jurídico que as submete a um escrutínio público mais exigente do que as demais entidades públicas, mas que, ainda assim, visa preservar o elemento central que motiva a sua existência, ou seja, a sua independência em face do setor regulado e do Estado.



III.2 Projeto de recomendações ao Conselho de Administração da ERS

De acordo com o que reiteradamente se referiu ao longo do presente contraditório à ERS, enquanto entidade reguladora e entidade administrativa independente, está associado um elevado grau de independência, que implica, por força da lei, uma autonomia administrativa e financeira, bem como uma autonomia de gestão e de regulamentação.

No que respeita ao elenco de recomendações dirigidas ao Conselho de Administração da ERS, as mesmas merecem, e merecerão, a devida atenção por parte dos membros deste órgão em exercício de funções, porquanto se reconhece que estas consubstanciam um contributo positivo para a melhoria contínua dos atuais procedimentos de controlo interno, de gestão e contas da ERS.

Neste contexto, importa reiterar, como resulta de algumas informações transmitidas a este Tribunal no âmbito dos trabalhos da auditoria e, agora, em sede do contraditório às conclusões do relato de auditoria, que já se encontram em desenvolvimento e implementação um conjunto de novos procedimentos visando a adequação e a melhoria de práticas da ERS, indo ao encontro, nomeadamente, das recomendações **II, X, XI, XII e XII**.

Por sua vez, tendo em consideração as recomendações **I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX**, a ERS informa que se encontra a efetuar uma reanálise e aperfeiçoamento dos procedimentos relativos aos mecanismos de controlo interno, de gestão e de contas já existentes.

IV. Contraditório à decisão do relato de auditoria

A verificação externa da conta de 2015, com o âmbito descrito no artigo 54.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, teve por objetivo a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão das demonstrações financeiras, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.



Do relato de auditoria decorre que “[e]m resultado do exame realizado à conta da Entidade Reguladora da Saúde, exercício de 2015, foi considerado que as peças de relato contabilístico foram elaboradas com uma aplicação deficiente de princípios contabilísticos, e, também, por os mecanismos de controlo interno implementados revelarem-se deficientes, designadamente na área da receita, dos recursos humanos e do património, pelo que não constituem uma base sólida para suportar a veracidade dos montantes inscritos nos registos contabilísticos, **a apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2015 é desfavorável**, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria financeira geralmente aceites”.

Ora, sem prejuízo da resposta que o Fiscal Único, igualmente, apresenta, entende-se que as deficiências apontadas ao sistema de controlo interno da ERS no âmbito do relato de auditoria não se revelam significativas.

Além disso, será importante salientar que, no próprio relato de auditoria, o Tribunal de Contas, na avaliação do sistema de controlo interno da ERS, evidencia os seguintes pontos fortes:

- *Comunicação externa. Divulgação de instruções, estudos, pareceres e recomendações no seu sítio institucional;*
- *Existência de manuais de procedimentos em áreas específicas, elaborados no seguimento da implementação do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), assente na abordagem por processos preconizada pela norma NP EN ISO 9001:2008 (versão portuguesa da norma ISO 9001:2008);*
- *Especialização técnica e científica dos recursos humanos;*
- *Os processos de aquisição de bens e serviços estão bem organizados e documentados;*
- *Existência de programas informáticos especificamente desenvolvidos para gestão de reclamações (SGREC) e para as atividades de registo (SRER) que permitem o tratamento padronizado destas operações e o seu acompanhamento;*
- *Utilização da rede de cobranças do Estado (IGCP) para a cobrança de taxas e de coimas;*
- *Definição clara e detalhada das atribuições de cada departamento no Regulamento Interno.*



Por outro lado, reconhece-se a necessidade de promover uma melhoria contínua do sistema de controlo interno da ERS, sendo de realçar o esforço que está a ser feito pela ERS, nesse sentido, de modo a melhorar a eficiência da instituição e a colmatar os pontos fracos apontados no relato de auditoria.

Considerando que das deficiências apontadas ao sistema de controlo interno não resulta um impacto significativo no que respeita ao reporte financeiro, a ERS entende que as conclusões sobre a integralidade e fiabilidade das contas e demonstrações financeiras do exercício de 2015 não são suportadas em factos materialmente relevantes que levem a concluir que aquelas não devam ser aprovadas.

V. Conclusões

Por tudo o quanto se expôs, conclui-se o presente contraditório pedindo a este Tribunal que,

- I. Seja emitido um parecer favorável à conta da ERS de 2015, revertendo-se o sentido da decisão projetada no relato de auditoria.
- II. Seja promovida a alteração do relato final da verificação externa da conta de 2015, com a consequente eliminação das referências às irregularidades que a ERS entende inexistentes;
- III. Sejam eliminadas as conclusões que sobre a eventual prática de infração financeira, atento o entendimento da ERS de inexistência de violação da lei, e consequente inexistência de responsabilidade financeira, reintegratória e sancionatória dos membros do conselho de administração da ERS.
- IV. Sejam retiradas as recomendações efetuadas aos Ministérios das Finanças e da Saúde.



VI. Anexos



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015



ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE

Rua S. João de Brito, 621 L32, 4100-455 PORTO
e-mail: geral@ers.pt • telef.: 222 092 350 • fax: 222 092 351 • www.ers.pt



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

IV. Carlos Aires, Amadeu Costa Lima & Associados, SROC



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC
AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4º 5.328, 4100-115 PORTO
TELEF. 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@acl-sroc.com

TRIBUNAL DE CONTAS

E 15458/2016
2016/10/25



Excelentíssimo Senhor Dr.
José António Carpinteiro
Direção Geral
Tribunal de Contas

Porto, 24 de outubro de 2016

Ref.: Processo nº 5/2016 – VEC

Assunto: Verificação Externa da Conta de 2015 da Entidade Reguladora da Saúde

No seguimento da receção, em 11 de outubro de 2016, do Relatório de Verificação Externa da Conta de 2015 da Entidade Reguladora da Saúde, em anexo enviamos os nossos comentários/observações ao mesmo.

Informamos que, nesta data, enviamos, igualmente, cópia do documento anexo a esta carta, em suporte eletrónico, para jose.carpinteiro@tcontas.pt.

Com os nossos cumprimentos,

Carlos Aires, Amadeu Costa Lima & Associado - SROC nº 187
Representada por

Dr. Amadeu João Pires da Costa Lima – ROC 1093



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4.º S.328, 4100-115 PORTO
TELEF 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@acl-sroc.com

Excelentíssimo Senhor Dr.
José António Carpinteiro
Direção Geral
Tribunal de Contas

Porto, 24 de outubro de 2016

Ref.: Processo nº 5/2016 – VEC

Amadeu João Pires da Costa Lima em representação da "Carlos Aires e Amadeu Costa Lima – SROC", como Fiscal Único da Entidade Reguladora da Saúde (ERS), vem à presença de V. Exa. para apresentar observações/comentários aos pontos de relato do Relatório de Verificação Externa da Conta da ERS – Exercício de 2015.

I – PRELIMINARMENTE

1.1) No ano de 2016 foi realizada a verificação externa das contas de 2015 da Entidade Reguladora da Saúde. A verificação externa da conta, com o âmbito descrito no artigo 54.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, teve por objetivo a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão das demonstrações financeiras, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

De acordo com o artigo 54.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, a verificação externa das contas tem por objeto apreciar, designadamente:

- a) Se as operações efetuadas são legais e regulares;
- b) Se os respetivos sistemas de controlo interno são fiáveis;
- c) Se as contas e as demonstrações financeiras elaboradas pelas entidades que as prestam refletem fidedignamente as suas receitas e despesas, bem como a sua situação financeira e patrimonial;
- d) Se são elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.

1.2) Como se extrai do Relatório apresentado, em resultado do exame realizado à conta da Entidade Reguladora da Saúde, foi considerado que as peças de relato contabilístico foram elaboradas com uma aplicação deficiente de princípios contabilísticos, e, também, que os mecanismos de controlo interno implementados são deficientes, pelo que não constituem uma base sólida para suportar a veracidade dos montantes inscritos nos registos contabilísticos, sendo a apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2015 desfavorável.

1.3) A ação do Tribunal de Contas foi desenvolvida em conformidade com os critérios, métodos e técnicas de auditoria acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" do Tribunal de Contas e constantes do Plano Global de Auditoria (PGA) e do Programa de Auditoria (PA) aprovados, tendo igualmente em conta as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro.

1.4) Os Revisores Oficiais de Contas, no desempenho dos trabalhos de revisão/auditoria, seguem as Normas e Diretrizes de Revisão/Auditoria Nacionais (DRA) e Internacionais (ISA) que se aplicam ao exame completo (revisão/ auditoria) das demonstrações financeiras e a outras funções de interesse público.



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4º S.328, 4100-115 PORTO
TELEF. 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@acl-sroc.com

A segurança proporcionada pelo revisor/auditor, relativamente à credibilidade das asserções contidas na informação financeira, assenta na sua satisfação quanto à evidência recolhida em resultado dos procedimentos adotados. O revisor/auditor avalia a forma como o sistema de controlo interno efetivamente funciona e, na determinação do risco de revisão/auditoria, o revisor/auditor usa o seu julgamento tendo em conta a materialidade e o relacionamento desta com aquele risco.

Conforme previsto na DRA 700, o relatório de revisão/auditoria é emitido na sequência do trabalho de revisão/auditoria das demonstrações financeiras de uma entidade. Tal trabalho consiste num exame destinado a proporcionar um nível de segurança aceitável que permita ao revisor/auditor expressar, de uma forma positiva, a sua opinião sobre se tais demonstrações financeiras tomadas como um todo estão, ou não, isentas de distorções materialmente relevantes.

1.5) Uma informação é materialmente relevante se a sua omissão ou distorção puder influenciar as decisões dos utilizadores das demonstrações financeiras.

1.6) É da responsabilidade do órgão de gestão da ERS a preparação e apresentação das demonstrações financeiras, bem como a adoção de políticas e critérios contabilísticos adequados e a manutenção de um sistema de controlo interno apropriado, e é da responsabilidade do revisor/auditor expressar uma opinião sobre o conjunto das demonstrações financeiras, baseada na revisão/auditoria a que procedeu.

1.7) As demonstrações financeiras da ERS são apresentadas de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) em vigor, conforme consta do nº 1 do artigo 59.º dos Estatutos da ERS.

II – NOSSOS COMENTÁRIOS/OBSERVAÇÕES AO CAPÍTULO 2 – CONCLUSÕES DO RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS

2.1) 1. “Os documentos de prestação de contas do exercício de 2015 não refletem de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da Entidade Reguladora da Saúde.”

Entendemos que os documentos de prestação de contas do exercício de 2015 refletem de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da Entidade Reguladora da Saúde, considerando todas as observações referidas nesta nossa resposta.

2.2) 2. “Em 2014, a transição do Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sistema de Normalização Contabilística traduziu-se numa mera conversão de contas entre sistemas de contabilidade distintos, não tendo sido revistos os processos internos, desconhecidos e mensurados ativos e assegurada a migração e rastreabilidade de dados entre sistemas de informação. Não existe também evidência da elaboração de um balanço de abertura necessário à efetiva implementação do Sistema de Normalização Contabilística nesse ano.”

3. “Em 2015, os registos contabilísticos foram efetuados no sistema de informação de suporte à contabilidade em contas do Plano Oficial de Contabilidade Pública, sendo posteriormente realizada a transição para o Sistema de Normalização Contabilística mediante a mera conversão de contas, com uma aplicação deficiente de princípios contabilísticos e, em algumas situações, tendo por referência os recebimentos e os pagamentos, i.e., numa ótica de caixa.”

De acordo com os pontos 2. e 3. do Relatório, acima transcritos, a transição para o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) traduziu-se numa mera conversão de contas, não existindo evidência de elaboração de um balanço de abertura necessário à efetiva implementação do



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4.º S.328, 4100-115 PORTO
TELEF. 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@acl-sroc.com



Sistema de Normalização Contabilística nesse ano e que os registos contabilísticos foram efetuados no sistema de informação de suporte à contabilidade em contas do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

Entendemos que o referido não se aplica e/ou sem materialidade, conforme explicado abaixo.

De acordo com a NCRF 3, está prevista a elaboração de um balanço de abertura, sendo entendida uma "boa prática" apenas quando são identificadas reclassificações/reexpressões significativas na transição, o que não se verifica neste caso, sendo apenas obrigatória, segundo as NCRF, a apresentação de informação comparativa e, caso tenha havido impactos da transição, divulgar os mesmos. Adicionalmente, os lançamentos contabilísticos são apresentados, no módulo contabilístico, com dois planos de contas: o POCP e o SNC, na medida em que existem obrigações de reporte que necessitam ainda um registo contabilístico num plano POCP, nomeadamente a plataforma SIGO fornecido pela DGO. Esta situação não tem impacto na apresentação e leitura de contas, na medida em que as demonstrações financeiras dão uma imagem verdadeira e apropriada. De acordo com a Administração, no próximo exercício, com a adaptação do sistema contabilístico ao SNC – AP, passará a haver os dois planos, mas em SNC.

Por outro lado, é concluído que existe uma aplicação deficiente de princípios contabilísticos e que, em algumas situações, a contabilização tem por referência os recebimentos e os pagamentos, i.e., numa ótica de caixa. No entanto, relativamente aos princípios contabilísticos não existe uma descrição das situações significativas de "aplicação deficiente". Em termos de especialização, conforme referido na nossa "Carta de Recomendações" comunicada ao Conselho de Administração, verificámos que os procedimentos adotados pela ERS se regem por esse princípio da especialização do exercício, havendo, no entanto, exceções pontuais devidamente identificadas, nomeadamente gastos de comunicações e seguros cujo impacto nas demonstrações financeiras não se revela como material.

2.3) 4. "Não foram registadas contabilisticamente coimas aplicadas e não pagas no total de € 235.725,93, subavaliando os rendimentos do ano (conta 7228 – Outras prestações de serviços), os rendimentos de anos anteriores e o ativo (conta 21 – clientes). Também não foi registado contabilisticamente o montante correspondente à obrigação de entrega, em 2016 e em 2017, de 6,25% das receitas provenientes de taxas cobradas nos exercícios de 2014 e 2015 à Autoridade da Concorrência, no total de € 892.738,39, subavaliando o passivo (conta 27229 – Outros acréscimos de gastos) e os gastos do exercício (conta 689 – Transferências correntes concedidas)".

Entendemos que os valores em causa não são materialmente relevantes, conforme explicado abaixo e como desenvolvido no ponto 3.8 deste relatório.

"Não foram registadas contabilisticamente coimas aplicadas e não pagas no total de € 235.725,93, subavaliando os rendimentos do ano (conta 7228 – Outras prestações de serviços), os rendimentos de anos anteriores e o ativo (conta 21 – clientes)".

Conforme refere o Relatório, e nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 56.º dos Estatutos da ERS, 60% do valor das coimas reverte para o Estado, pelo que apenas 40% é rédito da ERS.

Relativamente ao valor de € 235.725,93 (este valor compreende os montantes de 2015 e de anos anteriores) é de referir que apenas 40% deste valor é da entidade (60% será entregue ao Estado) – € 94.290,37.

Deste montante apenas € 21.300,23 se referem ao exercício de 2015, pelo que o rendimento do ano apenas está influenciado neste valor (valor claramente imaterial).



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4.º S.328, 4100-115 PORTO
TELEF 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@ocl-sroc.com

Os Capitais Próprios (rendimentos de exercícios anteriores) estão afetados no valor de €72.990,14, **valor claramente sem materialidade** (face ao valor do Capital Próprio €19.078.342,24).

O ativo está afetado no montante de € 94.290,37 (valor do Ativo Líquido €19.480.933,70, pelo que 5% do Ativo Líquido representa € 974.046,69 - materialidade), **claramente abaixo do nível de materialidade**.

"Também não foi registado contabilisticamente o montante correspondente à obrigação de entrega, em 2016 e em 2017, de 6,25% das receitas provenientes de taxas cobradas nos exercícios de 2014 e 2015 à Autoridade da Concorrência, no total de € 892.738,39, subavaliando o passivo (conta 27229 – Outros acréscimos de gastos) e os gastos do exercício (conta 689 – Transferências correntes concedidas)".

Neste caso, existe uma obrigação legal decorrente dos Estatutos da AdC mas que apenas ocorre **quando as receitas são efetivamente cobradas**, sendo este o facto gerador, pelo que, de acordo com a informação obtida, o valor total é de € 805.330 e não de € 892.738,39 (2015: € 426.299 e 2014: € 379.031). Adicionalmente, em 2015, foram reconhecidos € 361.282 relativos a prestações de 2013 que deveriam ter sido anteriormente especializadas. Assim sendo, o efeito nos gastos do exercício de 2015 seria de apenas € 65.017 (**abaixo do nível de materialidade identificado**) e em termos de passivo este encontrar-se-ia subavaliado em cerca de € 805.330 (menos de 5% do total do ativo líquido – **também abaixo do nível de materialidade identificado**), não sendo por isso significativo ou influente para as demonstrações financeiras.

É de referir que o efeito nos Capitais Próprios antes de resultado é de €740.313, que é inferior ao nível de materialidade definido. Por outro lado, o efeito líquido destes ajustamentos, no total do Capital Próprio e Passivo, é de € 65.017.

2.4) 5. "Além disso, não existe evidência da correspondência dos ativos fixos tangíveis que existem fisicamente na Entidade Reguladora da Saúde com os ativos inscritos e valorizados nas demonstrações financeiras, não foram realizadas contagens finais do exercício e foram detetados erros e falhas no balanço, na demonstração de fluxos de caixa, no mapa de alterações no capital próprio e no anexo às demonstrações financeiras."

É nossa convicção **que existe** correspondência entre os Ativos fixos tangíveis inscritos e valorados nas Demonstrações Financeiras e a sua existência física, conforme descrito no ponto 3.3 abaixo.

As falhas apontadas nas Demonstrações Financeiras referem-se essencialmente a uma reexpressão não material, no valor de € 11.986,96 (vide ponto 3.11 abaixo), e a uma reclassificação de contas (dentro do Passivo), conforme explicado no ponto 3.9 abaixo. **Estas reclassificações em nada afetam a imagem verdadeira e apropriada das Demonstrações Financeiras**

III – DESENVOLVIMENTO ÀS OBSERVAÇÕES EFETUADAS ANTERIORMENTE BEM COMO AOS PONTOS REFERENTES AOS MECANISMOS DE CONTROLO INTERNO

3.1) 12. "Não há controlo das presenças e as falhas detetadas no preenchimento dos registos de assiduidade ao trabalho, podem comprometer a produtividade dos trabalhadores, o correto processamento salarial e afetar os correspondentes registos contabilísticos".

13. "Não existe uma base documental que assegure que o processamento salarial (conta 63 – gastos com pessoal) e o pagamento correspondem ao trabalho efetivamente prestado na Entidade Reguladora da Saúde, designadamente que reflita adequadamente as faltas, férias, licenças e ausências por acumulações de funções".



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4º S.328, 4100-115 PORTO
TELEF 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@aocl-sroc.com



(...)

8.2.2.1. "O sistema de registo de assiduidade no trabalho é permeável a falhas, erros e mesmo a fraudes, não constituindo um mecanismo que permita, com segurança, documentar a prestação efetiva de trabalho. A não existência de um sistema eficaz e seguro implica que não exista segurança em como os montantes pagos a título de remuneração incluídos nas demonstrações financeiras correspondam ao trabalho efetivamente realizado".

O relator considera, nos pontos 12., 13. e 8.2.2.1 que, devido à falta de controlo das presenças e as falhas detetadas, a produtividade dos trabalhadores e o correto processamento salarial podem estar comprometidos e, conseqüentemente, afetar os registos contabilísticos, apesar de existirem outros controlos que mitigam eventuais erros.

Os registos contabilísticos da ERS em termos de gastos com o pessoal refletem as despesas incluídas no processamento salarial e que foram pagas (ou serão pagas no caso de especializações). Conforme referido no parágrafo 76 da Estrutura Conceptual do SNC, os gastos englobam aqueles que decorrem do decurso de atividade ordinárias da entidade e que tomam geralmente a forma de exfluxo. Pelo que, as contas da ERS refletem corretamente os gastos incorridos com o pessoal.

3.2) 18. "Não foram desreconhecidos os ativos fixos intangíveis que não reúnem os requisitos de reconhecimento como ativos, designadamente as despesas de instalação (conta 441 – Goodwill) e um estudo relativo à adequação das instalações à atividade da Entidade Reguladora da Saúde (conta 442 – Projetos de desenvolvimento)".

8.1.1.1. "(...)Pese embora a reduzida materialidade do valor em causa, faz-se notar que com a adoção do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) ambos os itens deveriam ter sido desreconhecidos do balanço de abertura realizado no primeiro exercício no qual foi adotado o novo normativo contabilístico, dado que não cumprem os critérios definidos na Norma Contabilística e de Relato Financeiro (NCRF) nº 6 para ser reconhecidas como ativos intangíveis".

8.5. "(...) Não foram desreconhecidos os ativos fixos intangíveis que não reúnem os requisitos de reconhecimento como ativos".

Nos pontos 18., 8.1.1.1. e 8.5. é referido que deveriam ser desreconhecidos os ativos intangíveis (que, por lapso, ao longo do relatório são mencionados como ativos fixos intangíveis) dado que não reúnem os requisitos de reconhecimento como ativos. **De referir que o valor destes ativos, a 31 de dezembro de 2015, é nulo**, pelo que, não tem impacto nas demonstrações financeiras.

3.3) 19. "Não são realizados procedimentos regulares de verificação física dos ativos fixos tangíveis".

20. "Os bens não se encontram etiquetados, o que inviabiliza a sua localização e identificação física, não tendo sido possível confirmar a que pessoas estão afetos, quem os utiliza e se estão nas instalações da Entidade Reguladora da Saúde".

8.1.1.2. "Os testes de conformidade e os testes substantivos efetuados no decorrer da presente verificação externa de contas, permitiram apurar que: (...)

- A maioria dos bens registados no ativo fixo tangível não se encontra etiquetado, o que inviabilizou a sua localização e identificação física, não tendo sido possível demonstrar que se encontram ao serviço da entidade;
- Não há evidência da correspondência dos ativos fixos tangíveis que existem fisicamente na ERS com os ativos fixos tangíveis inscritos na contabilidade e nas demonstrações financeiras;
- Aos bens do ativo fixo tangível adquiridos em 2015 foi aplicada a taxa anual prevista no classificador geral (...). Neste caso, apesar de a referida portaria



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4º S.32B, 4100-115 PORTO
TELEF. 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@ocl-sroc.com

prever para estes bens uma taxa de depreciação anual de 12,5% (e de o anexo às demonstrações financeiras indicar que a rubrica equipamento de transporte estaria a ser depreciada a uma taxa de 12,5%), na contabilidade, por lapso, foi registada uma taxa de depreciação de 10%. (...)”

8.5. “(...) Não foi possível obter evidência que permita avaliar a integralidade e validade dos montantes das existências e do imobilizado, bem como ao montante das amortizações e do custo das matérias consumidas expresso na demonstração dos resultados”.

Em termos de ativos fixos tangíveis, nos pontos 19, 20 e 8.1.1.2. do relatório é mencionado de que não são realizados procedimentos regulares de verificação física dos ativos fixos tangíveis e que os bens não se encontram etiquetados, o que inviabiliza a sua localização e identificação física, não tendo sido possível confirmar a que pessoas estão afetos, quem os utiliza e se estão nas instalações da ERS. Adicionalmente, no ponto 8.5. o relator considera que não foi possível obter evidência que permita avaliar a integralidade e validade dos montantes do imobilizado (isto é, ativo fixo tangível), bem como ao montante das amortizações.

Da análise ao mapa síntese de ativos fixos tangíveis, é possível verificar que cerca de 65% dos itens com valor líquido se referem a software, viaturas e obras nas instalações, isto é, bens não sujeitos a etiquetagem, conforme detalhe abaixo:

Classe	Tipo	Descrição	Valor Líquido	Peso
401	4	Obras nas instalações	122 315	30%
202	1	Viaturas	77 133	19%
101	2	Software	66 463	16%
101	1	Hardware	66 361	16%
103		Equipamento escritório	51 778	13%
107	4	Ar condicionado	12 504	3%
		Outros diversos	14 953	4%
		Total	411 508	100%

São igualmente referidas, no relatório, diferenças nas taxas de depreciação (apenas cerca de € 254,07 de efeito no resultado do exercício de 2015) e no anexo face ao balancete, no entanto, os valores não se revelam como materiais. Em 2016 já foi efetuada a correção das taxas aplicáveis.

Considerando a decomposição dos valores do ativo fixo tangível acima e os testes efetuados às taxas de depreciação, o impacto nas demonstrações financeiras de eventuais erros ou omissões não será material, pelo que é possível concluir favoravelmente sobre estas rubricas.

Adicionalmente, a “**Carta de Recomendações**” relativa a exercícios anteriores, emitida na sequência do nosso trabalho de auditoria, incluía uma recomendação no sentido de ser efetuado um processo de inventariação, identificação, valorização e conciliação com os registos contabilísticos dos bens que constituem o ativo fixo tangível da ERS. Em 2016 constatámos que a Administração deu seguimento à recomendação por nós efetuada. Tal recomendação está enquadrada nas nossas sugestões de melhoria do sistema de controlo interno implementado, e não porque que tivéssemos constatado divergências entre o físico e o mapa de amortizações.

De referir que, segundo informação prestada pela ERS, os auditores efetuaram testes de verificação física dos bens não tendo sido identificadas divergências significativas entre o físico e o mapa de amortizações.



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4.º S.328, 4100-115 PORTO
TELEF 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@ocl-sroc.com



3.4) 37. "O sistema de indicadores de desempenho da Entidade Reguladora da Saúde é insuficiente para proporcionar uma avaliação adequada do desempenho da entidade. Os indicadores utilizados são vagos, parciais e conduzem a resultados incoerentes."

9. "(...) Note-se, porém, que os indicadores de desempenho definidos e monitorizados não incluem todas as áreas de atuação da ERS, para além de não terem sido definidos indicadores de eficiência, eficácia e qualidade para a maioria das áreas. Acresce que, de acordo com o relatório do fiscal único, "(...) existem alguns indicadores que se encontram inconsistentes, quando extraídos de diferentes fontes (...)".

"O fiscal único tem como responsabilidades aferir a qualidade do sistema de avaliação de desempenho e avaliar anualmente os resultados obtidos em função dos recursos. No entanto, ambas as responsabilidades constam do mesmo parecer, quando, para ser efetiva, a avaliação da qualidade do sistema de indicadores deveria preceder a sua monitorização e avaliação".

"Com base no trabalho realizado, e com recurso a um conjunto de indicadores (n.º de estabelecimentos registados, evolução das tarefas de registo, processos de reclamação terminados no ano, taxa de prestadores vistoriados e n.º de fiscalizações realizadas) distinto dos indicadores de desempenho utilizado e aprovado pela ERS, o fiscal único refere, de forma dúbia, que "(...) não podemos concluir que os resultados obtidos pela ERS não sejam adequados face aos meios disponíveis (...)".

"Não obstante o fiscal único não conclua que os resultados obtidos tenham sido os adequados face aos meios utilizados e mais de 50% (6 de 11) dos indicadores monitorizados terem ficado abaixo das metas previstas, nem no relatório de atividades do ano de 2015, nem no plano de atividades para o ano de 2016 são previstas ações corretivas".

De acordo com o n.º 3 do artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto (Estatutos da ERS), "compete ao fiscal único aferir a qualidade dos sistemas de indicadores de desempenho, bem como avaliar, anualmente, os resultados obtidos pela ERS em função dos meios disponíveis, cujas conclusões são reportadas aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde." Neste sentido, conforme consta do Parecer do Fiscal Único sobre a Qualidade do Sistema de Indicadores de Desempenho, os procedimentos efetuados incluíram o levantamento dos sistemas e departamentos responsáveis pela produção de indicadores de desempenho e sendo a conclusão de que, "com base no trabalho efetuado de monitorização não podemos concluir que os resultados obtidos pela ERS não sejam adequados face aos meios disponíveis, todavia dada a data recente de implementação do sistema de qualidade do sistema de indicadores do desempenho, existem alguns indicadores que se encontram inconsistentes, quando extraídos de diferentes fontes, e deverão ser objeto de re-análise."

De referir que, conforme previsto nas DRA's, a segurança proporcionada pelo revisor/auditor assenta na sua satisfação quanto à evidência recolhida em resultado dos procedimentos adotados. A conclusão foi expressa na forma negativa pelo que **não se trata de uma conclusão "dúbia", mas sim declarar que foi obtido um nível de segurança moderado** que habilitou o revisor/auditor a declarar que nada chegou ao seu conhecimento que o leve a crer que informação não está adequada.

Adicionalmente, o revisor/auditor deve obter um conhecimento suficiente do ambiente de controlo para compreender as atitudes, consciencialização e ações da gestão e do órgão de gestão no que diz respeito ao ambiente de controlo, bem como sobre os mais importantes tipos de procedimentos que a entidade usa para monitorizar o controlo interno sobre o relato financeiro, incluindo como esses procedimentos são usados para iniciar ações corretivas (DRA 410 – Controlo Interno) mas a implementação de ações corretivas é da responsabilidade da Entidade.



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4.º S.328, 4100-115 PORTO
TELEF. 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@acl-sroc.com



3.5) 39. “Os documentos de prestação de contas da Entidade Reguladora da Saúde são pouco detalhados e meramente formais, fornecendo o mínimo de informação. Considerando a natureza de entidade administrativa independente e em razão da sua autonomia e independência acrescidas, o conteúdo do respetivo relatório de gestão e contas fica aquém do expectável, pois nem sequer se pauta pela amplitude das obrigações de divulgação impostas às empresas públicas”.

8.2.1. “(...)Os documentos de prestação de contas da ERS não divulgam adequadamente os rendimentos obtidos, não existindo informação quantificada sobre os montantes cobrados relativos a cada uma das taxas. Também não é divulgada informação detalhada sobre a tipologia e natureza dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde licenciados.

Ora, uma das características qualitativas das demonstrações financeiras elaboradas de acordo com o SNC é a relevância, entendida como a capacidade da informação contida nestas demonstrações para influenciar as decisões económicas dos agentes”.

No ponto 39, é concluído que os documentos de prestação de contas da Entidade Reguladora da Saúde **fornecem o mínimo de informação**. De referir que os documentos cumprem com as divulgações impostas pelo normativo contabilístico aplicável (SNC), do Código das Sociedades Comerciais (CSC) e do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. Adicionalmente, em termos de Relatório de Gestão, foram feitas remissões para o relatório de atividade para outras informações conforme consta da nota de rodapé do Relatório do TC (nota 9 de rodapé na página 13).

Adicionalmente, o relator entende, no ponto 8.2.1., que os documentos de prestação de contas da ERS não divulgam adequadamente os rendimentos obtidos e que deveria ser incluída mais informação com características qualitativas relevantes. De acordo com a NCRF 20, paragrafo 34, uma entidade deve divulgar as políticas contabilísticas adotadas bem como a quantia de cada categoria significativa de rédito reconhecida, **o qual foi aplicado pelo que se verifica que a ERS cumpriu o previsto na norma**. A questão de ser apresentada informação qualitativa resulta de julgamento profissional.

3.6) 8.1.1.3. “Em 2015 o valor dos inventários constantes do balanço de final de exercício totalizava € 6.147,85 (conta 33 – Matérias primas e subsidiárias), correspondendo a 0,03% do ativo líquido corrente (€ 19.069.425,76)”.

8.5. “(...) Não foi possível obter evidência que permita avaliar a integralidade e validade dos montantes das existências e do imobilizado, bem como ao montante das amortizações e do custo das matérias consumidas expresso na demonstração dos resultados”.

Conforme referido no ponto 8.1.1.3., em 2015 o valor dos inventários constantes do balanço de final de exercício totalizava € 6.147,85, pelo que **o valor não é material**. No ponto 8.5, considera o relator que não foi possível obter evidência que permita avaliar a integralidade e validade dos montantes das existências (isto é, inventários), bem como o custo das matérias consumidas expresso na demonstração dos resultados.

Considerando a natureza dos itens em inventário (economato e livros técnicos para oferta), e o valor da rubrica e do custo da mercadoria vendida, o impacto nas demonstrações financeiras de eventuais erros ou omissões não será material, pelo que é possível concluir favoravelmente sobre estas rubricas.

3.7) 7.5. – Avaliação do sistema de controlo interno: “Em resultado do exame efetuado, concluiu-se que o sistema de controlo interno da ERS é deficiente, na medida em que os métodos e procedimentos de controlo interno instituídos não acautelam a ocorrência de erros e distorções nas demonstrações financeiras. Com efeito, foram identificadas falhas que limitam a



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4º S.328, 4100-115 PORTO
TELEF 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@aocl-sroc.com



fiabilidade do sistema de controlo interno e a informação financeira produzida, destacando-se os seguintes pontos fortes e fracos: (...)

Pontos fracos

(...)

- Não foi efetuada uma contagem física de final de exercício ao material de consumo administrativo (...).
- As reconciliações bancárias evidenciam que não se encontram instituídos procedimentos sistemáticos e regulares de análise dos elementos apurados;
- Detetaram-se falhas no preenchimento dos registos de assiduidade e pontualidade, incluindo nos registos de assiduidade dos funcionários que acumulam funções de docência;
- Documentos de despesa de refeições que não identificam os beneficiários finais;
- Ausência de regulamento de utilização e de controlo da utilização das viaturas afetadas aos membros do Conselho de Administração;

Da avaliação do sistema de controlo interno entendemos que o sistema de controlo interno da ERS é adequado, todavia, apresentando deficiências não significativas e que foram objeto de recomendações efetuadas junto da Administração da ERS.

No entanto, dos pontos destacados como pontos fracos, no Relatório do Tribunal de Contas, temos a referir que:

- O valor de inventários não é significativo e inclui essencialmente economato e livros técnicos para oferta.
- Os itens identificados nas reconciliações bancárias não são significativos e são efetuadas conciliações regularmente.
- A entidade irá implementar o sistema de controlo de ponto, apesar de já existirem outros controlos que mitigam eventuais erros.
- Não existe impacto significativo, das despesas de refeição, nas demonstrações financeiras, dado que a Entidade não é sujeita a IRC (eventual não aceitação de despesa como gasto fiscal).

Conforme definido na DRA 410 – Controlo Interno, para obter a compreensão do ambiente de controlo, o revisor considera o efeito global no ambiente de controlo, em termos dos pontos fortes e fracos, dos vários fatores do ambiente de controlo. Da nossa compreensão ao ambiente de controlo da ERS consideramos que, apesar de se identificarem algumas deficiências, o controlo interno implementado é adequado, sendo de referir a existência de órgão de gestão interventivo que minora eventuais fraquezas identificadas. Adicionalmente, na revisão de demonstrações financeiras, o revisor faz uma avaliação do risco, considerando o risco inerente e o risco de controlo para avaliar a probabilidade de ocorrerem distorções materialmente relevantes nas demonstrações financeiras e relaciona tal avaliação com os saldos de conta e classes de transações materialmente relevantes ao nível da asserção. **As situações acima elencadas como pontos fracos, carecem de conclusão de quais as deficiências com impacto significativo no reporte financeiro.**

É de salientar que, no que se refere a controlo interno, o próprio relatório de verificação do Tribunal de Contas refere:

- Existência de manuais de procedimentos em áreas específicas, elaborados no seguimento da implementação do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), assente na abordagem por processos preconizada pela norma NP EN ISO 9001:2008 (versão portuguesa da norma ISO 9001:2008);
- Especialização técnica e científica dos recursos humanos;
- Os processos de aquisição de bens e serviços estão bem organizados e documentados;
- Existência de programas informáticos especificamente desenvolvidos para gestão de reclamações (SGREC) e para as atividades de registo (SRER) que permitem o tratamento padronizado destas operações e o seu acompanhamento;
- Utilização da rede de cobranças do Estado (IGCP) para a cobrança de taxas e de coimas;



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4.º S.328, 4100-115 PORTO
TELEF. 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@ocl-sroc.com



- Definição clara e detalhada das atribuições de cada departamento no Regulamento Interno.

3.8) 8.1.1.4. "(...) No anexo às demonstrações financeiras de 2015, é referido que são reconhecidas "(...) as dívidas de clientes na altura da emissão das notas de liquidação de taxas e coimas." No entanto, verificou-se que este procedimento apenas é seguido no que concerne à receita proveniente de taxas, uma vez que os rendimentos provenientes das coimas e outras sanções pecuniárias provenientes de processos de contraordenação são reconhecidos tendo por referência os recebimentos das notas de liquidação, isto é, numa ótica de caixa, o que provoca uma distorção das demonstrações financeiras no apuramento do valor correspondente ao rendimento, no reconhecimento da dívida de clientes conta corrente, no saldo de clientes cobrança duvidosa e nas perdas por imparidades acumuladas".

8.1.1.6. "(...) Verificou-se, ainda, que a ERS não efetuou a especialização do exercício no que concerne às receitas provenientes da contribuição regulatória, às receitas provenientes de coimas e à despesa com as contribuições que lhe estão legalmente cometidas no âmbito do regime de financiamento da Autoridade da Concorrência.

A prestação a transferir pela ERS para a AdC incide sobre as receitas próprias da ERS, com abrangência específica definida no n.º 3 do artigo 35.º dos Estatutos da AdC e cobradas no último exercício encerrado.

No exercício de 2015, a ERS transferiu para a AdC € 361.282,00, referentes a 6,25% das taxas cobradas no exercício de 2013 (€ 5.780.514,00). No entanto, não foram registados e especializados os montantes referentes aos exercícios de 2014 e 2015. Assim, quer a conta de credores por acréscimos de gastos, quer a respetiva conta de gastos não refletem o compromisso futuro da ERS para com a AdC. Para o efeito, deveria ter sido escriturado no exercício de 2015 na conta Credores por acréscimo de gastos, por contrapartida da respetiva conta de gastos, a despesa estimada referente às prestações a transferir para a Autoridade da Concorrência em 2016 e em 2017, no total € 892.738,39, conforme infra:

- 6,25% da receita da ERS em 2014, procedente de taxas, a transferir para a AdC em 2016 - € 407.164,16
- 6,25% da receita da ERS em 2015, procedente de taxas, a transferir para a AdC em 2017 - € 485.574,23".

8.1.3. "(...) Conforme referido no ponto sobre Acréscimos e Diferimentos, o passivo da ERS está subvalorizado, pois não foi cumprido o regime do acréscimo, na parcela correspondente à obrigação futura de transferência de 6,25% das receitas próprias provenientes de taxas para a AdC, no total de € 892.738,39.

8.2.1. "(...) A ERS não reconhece atempadamente os rendimentos obtidos com origem em coimas e outras sanções pecuniárias na sua contabilidade. Os rendimentos com esta origem apenas são reconhecidos quando se regista o fluxo financeiro que corresponde ao pagamento da referida coima ou sanção financeira (...)"

Nos pontos 4., 8.1.1.4. e 8.2.1. é referido que os rendimentos provenientes das coimas e outras sanções pecuniárias provenientes de processos de contraordenação são reconhecidos tendo por referência os recebimentos das notas de liquidação, isto é, numa ótica de caixa, e que não foram registadas contabilisticamente coimas aplicadas e não pagas no total de €235.725,93.

Conforme refere o Relatório, e nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 56.º dos Estatutos da ERS, 60% do valor das coimas reverte para o Estado, pelo que apenas 40% é rédito da ERS.

Relativamente ao valor de € 235.725,93 é de referir que apenas 40% deste valor é da entidade (60% será entregue ao Estado) – € 94.290,37.



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4º S.328, 4100-115 PORTO
TELEF 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@aql-sroc.com



Deste montante apenas € 21.300,23 se referem ao exercício de 2015, pelo que o rendimento do ano apenas está influenciado neste valor (valor claramente imaterial).

Os Capitais Próprios (rendimentos de exercícios anteriores) estão afetados no valor de €72.990,14 (valor do Capital Próprio € 19.078.342,24), **valor claramente sem materialidade**.

O ativo está influenciado no montante de € 94.290,37 (valor do Ativo Líquido € 19.480.933,70, pelo que 5% do Ativo Líquido representa € 974.046,65 - materialidade), **claramente abaixo do nível de materialidade**.

Nos pontos 4, 8.1.1.6. e 8.1.3 é relatado que não foi registado contabilisticamente o montante correspondente à obrigação de entrega à Autoridade da Concorrência (AdC), em 2016 e em 2017, de 6,25% das receitas provenientes de taxas cobradas nos exercícios de 2014 e 2015, ao abrigo do n.º 3 do artigo 35.º dos Estatutos da AdC, no total de € 892.738,39, subavaliando o passivo e os gastos do exercício.

Uma característica do passivo é que a entidade deverá ter uma obrigação presente proveniente de acontecimentos passados, da liquidação da qual se espera que resulte um exfluxo de recursos, podendo a obrigação ser legalmente imposta. De acordo com o artigo acima referido, o cálculo das prestações resulta da aplicação de uma taxa única ao montante das receitas próprias e que tenham sido cobradas em cada exercício.

Neste caso, existe uma obrigação legal decorrente dos Estatutos da AdC mas que apenas ocorre quando as receitas são efetivamente cobradas, sendo este o facto gerador, pelo que, de acordo com a informação obtida, o valor total é de € 805.330 e não de € 892.738,39 (2015: € 426.299 e 2014: € 379.031). Adicionalmente, em 2015, foram reconhecidos € 361.282 relativos a prestações de 2013 que deveriam ter sido anteriormente especializadas. Assim sendo, o efeito nos gastos do exercício de 2015 seria de apenas € 65.017 (abaixo do nível de materialidade identificado) e em termos de passivo este encontrar-se-ia subavaliado em cerca de € 805.330 (menos de 5% do total do ativo líquido), não sendo por isso significativo ou influente para as demonstrações financeiras.

3.9) 8.1.1.6. "(...) Da comparação entre os registos do balanço e do balancete verifica-se que no balanço o montante relativo aos "outros acréscimos de gastos" (conta 27229) foi inscrito, de forma errada, em diferimentos do passivo. No balancete de 2015 a rubrica "diferimentos" (conta 282) no total de € 125.506,87 é constituída exclusivamente por "rendimentos a reconhecer" correspondentes à parcela da receita proveniente de coimas que é receita do Estado. No entanto, este montante no balanço foi inscrito, em "outras contas a pagar" 27229, sobreavaliando esta conta por contrapartida de diferimentos (conta 282 – Rendimentos a reconhecer)".

No ponto 8.1.1.6. é demonstrada uma diferença nas rubricas de "diferimentos" e de "outras contas a pagar" entre os valores em balanço e o balancete devido a uma reclassificação dos valores a entregar ao Estado relativos a coimas. **Esta reclassificação foi efetuada no balanço pois, em termos de sistema informático, não foi possível a criação de conta de terceiros de Outros Credores no balancete** e, dado que a natureza do saldo é um valor pagar que pretende refletir apenas um movimento financeiro, a sua apresentação como diferimento (rendimento ou gasto) seria incorreta. Tal situação teve o nosso aval, todavia, deverá ser corrigida no balancete logo que o sistema informático o permita.

3.10) 8.1.1.5. "(...) Em termos de controlo interno dos meios financeiros líquidos a análise efetuada revelou que o mesmo não foi eficaz e que não se encontravam instituídos procedimentos sistemáticos e regulares de análise dos elementos apurados, sobretudo no que concerne à conciliação entre os fluxos financeiros das contas bancárias e os correspondentes registos contabilísticos. Esta situação originou que a 31 de dezembro de 2015 ainda se encontrassem por conciliar movimentos relativos ao ano de 2013 (€ 1.250,00) e de 2014 (€ 1.237,99)".



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4º S. 328, 4100-115 PORTO
TELEF 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@ac-sroc.com

Relativamente aos meios financeiros líquidos (ponto 8.1.1.5.), o relatório menciona a existência de movimentos por conciliar no valor de € 2.487,99. De referir que os itens identificados face ao total da rubrica (€ 16.886.218,54) **não são materiais**.

3.11) 8.3. "(...) A demonstração dos fluxos de caixa evidencia ainda um exfluxo de caixa referente a imposto sobre o rendimento no valor de € 7.483,30, o que constitui um erro, dado que a ERS se encontra isenta de IRC, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do código do IRC e de imposto de selo, com base no artigo 6.º do código do imposto de selo, pelo que não incorre em pagamentos ou recebimentos relativos a este tipo de impostos. (...) Deve, por fim, registar-se que a demonstração de fluxos de caixa referente ao ano de 2014 que é apresentada com a prestação de contas do ano de 2015 não corresponde ao documento enviado ao TC no âmbito da prestação de contas do exercício de 2014. A demonstração de fluxos de caixa incluída na prestação de contas do exercício de 2014 não incluía movimentos relativos a atividades de investimento. Já a demonstração de fluxos de caixa de 2015 inclui o registo de um exfluxo de € 11.986,96".

Conforme consta do ponto 8.3, a demonstração dos fluxos de caixa evidencia um exfluxo de caixa referente a imposto sobre o rendimento no valor de € 7.483,30, o que constitui um erro na medida em que a ERS está isenta, mas cujos montantes são imateriais, não alterando a leitura e interpretação da mesma. Adicionalmente, também a alteração ao comparativo da demonstração e fluxos de caixa **não se trata de uma reexpressão material pelo que não foi tal facto incluído na declaração do Fiscal Único sobre as Contas de 2015**.

IV. Conclusões

Tendo em conta o exame realizado e o referido no ponto 8.5 do Relatório do Tribunal de Contas, as observações acima elencadas, a integralidade e fiabilidade das contas e demonstrações financeiras do exercício de 2015, não identificamos situações que nos levem a crer que as Demonstrações Financeiras não devam ser aprovadas, porquanto:

- O sistema de controlo interno é fiável e adequado, apesar de apresentar deficiências. Acresce o fato de ser **muito baixo** o risco de impacto das deficiências no reporte financeiro;
- As diferenças das contas de "Diferimentos" e de "Outras Contas a pagar" do balanço face ao balancete **não são relevantes** nem significativas, conforme já descrito neste relatório;
- As demonstrações financeiras apresentam incorreções **não materialmente relevantes**, quer no que se refere a coimas aplicadas e não pagas, quer ao montante correspondente à obrigação de entrega das receitas provenientes de taxas cobradas nos exercícios de 2014 e 2015 à Autoridade da Concorrência;
- O valor dos ativos intangíveis é **imaterial** e sem impacto significativo nas demonstrações financeiras;
- O valor de inventários e movimentos do ano **não são materiais**, não tendo, por isso, impacto significativo;
- Em termos de ativo fixo tangível, grande parte dos itens referem-se a obras nas instalações, viaturas e software e, como tal, não são itens etiquetados. **Dos testes às depreciações não foram identificadas diferenças materiais**;
- Detetaram-se registos contabilísticos em que não foi respeitado o regime de periodização económica, para além dos acima referidos, mas os **valores não são, igualmente, materialmente relevantes**;
- A receita cobrada pela Autoridade Tributária e que a ERS não conseguiu identificar a entidade pagadora e que não foi registada na contabilidade, ascendeu a € 2.487,99. A subavaliação em € 2.487,99 do saldo de contabilístico de caixa e depósitos bancários é **imaterial** e sem impacto no total de ativo na medida em que, eventualmente, haveria igualmente uma sobreavaliação do saldo clientes neste montante;



Carlos Aires & Amadeu Costa Lima - SROC

AV. DA BOAVISTA, 1588 - 4º S.328, 4100-115 PORTO
TELEF 22 607 99 80 • FAX 22 607 99 89
E-MAIL: geral@acl-sroc.com

- A demonstração de fluxos de caixa apresenta fluxos relativos a pagamentos de imposto sobre o rendimento, quando a ERS está isenta de IRC, mas cujos montantes são imateriais, não alterando a leitura e interpretação das mesmas.
- Foi analisado o agregado de todas as incorreções apresentadas (das diferentes áreas) concluindo que o mesmo não ultrapassa o valor de materialidade definido pelo que as Demonstrações Financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da Entidade Reguladora da Saúde.

Com os nossos cumprimentos,

Carlos Aires, Amadeu Costa Lima & Associado - SROC n° 187

Representada por

Dr. Amadeu João Pires da Costa Lima -- ROC 1093



V. Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões

TRIBUNAL DE CONTAS

E 15711/2016
2016/10/28



Exmo. Senhor

Dr. José António Carpinteiro

Auditor Coordenador do

Tribunal de Contas

Processo n.º 5/2016 – VEC - Entidade Reguladora da Saúde

Jorge Manuel Trigo de Almeida Simões, residente na Rua Ernesto Sena de Oliveira, n.º 34 – 3.º A, em Coimbra, notificado para exercer o contraditório quanto ao relato de auditoria de verificação externa da conta de 2015 da Entidade Reguladora da Saúde, vem apresentar a sua **pronúncia**, nos termos e com os fundamentos que se seguem:

I - Introdução

1 – O ora requerente exerceu o mandato de Presidente Conselho Diretivo/de Administração da Entidade Reguladora da Saúde (ERS) entre setembro de 2010 e junho de 2016.

2 – Para o efeito, foi nomeado por resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2012, de 31 de Agosto.

3 – No âmbito da verificação da conta externa de 2015 da ERS, foram apontadas algumas irregularidades, incorreções, desconformidades em diversas sedes, correspondentes a um período temporal em que o aqui requerente exerceu o mandato de Presidente do Conselho Diretivo/ de Administração da ERS.

4 – Em relação à generalidade das questões levantadas pelo Relato de Auditoria, o requerente adere integralmente à pronúncia apresentada pela ERS no âmbito de idêntico exercício do direito ao contraditório.



5 – No que toca às infracções financeiras passíveis de responsabilidade financeira reintegratória que são apontadas no Relato de Auditoria, o requerente adere igualmente à pronúncia da ERS no que respeita à defesa da legalidade dos actos de autorização de despesas que ali estão em causa.

6 – Pretende, no entanto, o requerente acrescentar algumas considerações de natureza individual que permitirão complementar o enquadramento da questão, tanto mais que, num dos casos de infracção financeira, foi ele o utilizador directo da viatura de serviço que lhe estava afectada.

II – Da alegada utilização particular da viatura que lhe estava afeta enquanto Presidente do Conselho Diretivo/de Administração

7 – Considera o Relato de Auditoria que “[o] Presidente da Entidade Reguladora da Saúde utilizou a viatura de serviço que lhe foi afeta para fins pessoais, entre outubro de 2010 e junho de 2016.”.

8 – O signatário não concorda com tal conclusão, seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista individual.

9 – Com efeito, o signatário não utilizou a viatura de serviço que lhe estava afectada a um uso privativo, ou seja, um uso para o seu benefício pessoal ou familiar.

10 – Todas as deslocações que são imputadas ao signatário como sendo de uso pessoal não são mais do que a deslocação entre a sua residência em Coimbra e a sede da ERS, conjugadas, num número reduzido de vezes, com a passagem – após estar na sede da ERS ou antes de para lá se deslocar – pelas universidades onde leccionou, a tempo parcial e com o devido enquadramento legal.

11 – O signatário nunca utilizou a viatura que lhe estava afectada ao fim de semana ou no período de férias, e nem tão pouco em deslocações particulares, por pequenas que fossem, na cidade da sua residência nos períodos pós-laborais.



12 – É importante frisar que o signatário foi convidado em agosto de 2010 pela então Sra. Ministra da Saúde, Dra. Ana Jorge, tendo ficado naquele momento claro para ambos que era sua intenção manter a residência em Coimbra durante o mandato.

13 – Quando iniciou o exercício do seu mandato, a situação que encontrou correspondia exactamente à conduta que adoptou, ou seja, os membros do então Conselho Directivo faziam um uso da viatura nos exactos termos em que o fez, ou seja, usando a mesma para as deslocações da residência para a ERS e desta para a residência.

14 – E tanto quanto lhe foi dito, assim era desde 2004, com o ainda anterior Conselho Directivo.

15 – Para além do mais, em momento algum os serviços da ERS o alertaram (ou ao Conselho de Administração) para qualquer desconformidade desta conduta, sendo que a única limitação que existia e foi identificada dizia respeito aos limites de despesa em combustível e via verde.

16 – Assim, o signatário nunca suspeitou que a utilização da viatura que lhe estava afectada enquanto Presidente da ERS para o transportar de e para a sua residência pudesse não ser conforme às regras legais e regulamentares aplicáveis.

17 – E sempre agiu na convicção – que ainda hoje mantém – de que tal utilização era admissível e legítima.

18 – Por outro lado, o signatário sempre pautou o exercício do seu mandato por uma estrita e rigorosa observância do princípio da economia, eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos.

19 – Apenas para dar um exemplo relativo à utilização da viatura, pouco depois de iniciar o seu mandato, o signatário dispensou o motorista que lhe estava adstrito, recolocando-o a exercer funções de assistente administrativo, passando a conduzir ele próprio a viatura nas deslocações que efetuou.



20 – Dessa forma, para além de reiterar o entendimento sobre a legalidade da autorização da despesa propugnado pela ERS, deverá ser ainda relevado, caso não seja acolhida tal argumentação, que o signatário agiu sempre na convicção de que tal utilização da viatura nas deslocações de e para a sua residência – e consequentemente, as respectivas autorizações de despesa – era válida e legalmente conforme.

21 – E nessa medida, não deverá subsistir a responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória que lhe é imputada enquanto Presidente do Conselho de Administração da ERS.

III – Da alegada atribuição de apoios financeiros

22 – Considerou o relato de auditoria, no que respeita a “atribuições de apoios financeiros”, que “os apoios financeiros concedidos a trabalhadores, para pagamento de propinas e reembolso de despesas com matrícula e seguro escolar, em instituições de ensino superior, no total de € 4.722.50, são ilegais, por consubstanciarem um benefício suplementar ao sistema remuneratório, podendo consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória.”.

23 – Também neste caso, o ora signatário adere integralmente à posição defendida pela ERS em sede de contraditório no que respeita à legalidade dos actos em causa.

24 – Ao que acresce, neste caso, que o signatário participou nas deliberações de autorização de despesa inerentes com base nos pareceres preparados pelos serviços, confiando na sua análise e conformidade legal e regulamentar.

25 – Era sua convicção, atendendo à fundamentação apresentada, que efectivamente o pagamento das formações em causa eram actos conformes à lei, atendendo concretamente aos princípios de liberdade de gestão de recursos humanos que são reconhecidamente conferidas às entidades reguladoras, especialmente após a entrada em vigor da Lei Quadro das Entidades Reguladoras.

26 - Com efeito, no próprio preâmbulo da proposta de Lei que conduziu ao diploma hoje em vigor lia-se “(...) neste âmbito é conferida uma ampla autonomia às entidades reguladoras, passando



a ser fixadas por regulamento interno da entidade muitas matérias que dependiam da intervenção da tutela, tais como, reforço de quadros, remunerações e carreiras, criando condições para a existência de competitividade das entidades reguladoras na atração de recursos humanos.”.

27 – Ora, foi no âmbito desta autonomia organizacional que a ERS adoptou os procedimentos que entendeu e fundamentou como adequados para o desenvolvimento profissional dos seus colaboradores.

28 – Sendo que, nesse processo, sempre acautelou devidamente os interesses da ERS, seja pela avaliação da adequabilidade de formação que os colaboradores propunham, seja pela celebração de pactos de permanência de forma a garantir que a mais-valia profissional e funcional decorrente da formação revertia adequadamente para a prossecução da missão da ERS.

29 - Nessa medida, entende o signatário que não deverá subsistir a responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória que lhe é imputada enquanto Presidente do Conselho de Administração da ERS.

IV – Conclusão

30 – Em conclusão, entende o signatário que não subsistem razões para que possa ser alvo de um processo de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, como aponta o Relato de Auditoria.

31 – Quanto ao mais, o signatário adere à pronúncia apresentada pela ERS em sede de contraditório.

Apresentando a V. Exa. os mais respeitosos cumprimentos,

(Jorge Simões)



VI. Álvaro José Barbosa Moreira da Silva

Exmo. Senhor
Conselheiro José Tavares
M.D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage
1069-045 Lisboa



Processo n.º 5/2016 - VEC

Porto, 25 de outubro de 2016

Assunto: Verificação externa da conta da ERS – exercício de 2015 – Relato

Álvaro José Barbosa Moreira da Silva, vogal do conselho de administração da ERS desde dezembro de 2012, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato da “Verificação Externa ao Exercício de 2015”, vem exercer o contraditório pessoal, declarando aderir ao contraditório institucional apresentado pela ERS, de que tomou conhecimento e com o qual concorda integralmente e sem reservas.

No que respeita às eventuais infrações identificadas no Anexo III do duto Relato, e para além de reiterar o que sobre tanto é aduzido no contraditório institucional, acrescenta ainda que:

- A. Sobre a viatura afeta ao Presidente da ERS
- (i) nunca foi informado pelos serviços competentes da ERS – em concreto a Unidade de Gestão Interna -, ou pelo próprio, que o valor máximo de combustível e portagens, legalmente estipulado e afecto mensalmente à viatura utilizada pelo Presidente do Conselho de Administração houvesse, em algum momento, sido ultrapassado, e tanto quanto é do seu melhor conhecimento, nunca tal ocorreu;
 - (ii) ao Presidente do Conselho de Administração compete, e sempre competiu, a representação externa da ERS, nos termos dos seus Estatutos;
 - (iii) e nunca tomou conhecimento de algum outro facto ou situação que devesse suscitar dúvida sobre a utilização da viatura utilizada pelo Presidente do Conselho de Administração, sendo nesse enquadramento e convicção que o signatário sempre atuou, designadamente no que respeita às autorizações de pagamentos, em que solidariamente concorreu, e respeitantes a despesas relacionadas com a referida viatura.
- B. Sobre os apoios financeiros a trabalhadores para pagamento de matrículas, propinas e seguros escolares em instituições de ensino superior



- (i) A ERS sempre apresentou uma prática interna de, quando considerado adequado e relacionado com o desenvolvimento das funções dos seus colaboradores, ou melhoria das suas qualificações relevantes, apoiar despesas referentes à formação ou valorização de conhecimentos dos seus colaboradores;
- (ii) tanto corresponde ao dever da entidade patronal de “Contribuir para a elevação da produtividade e empregabilidade do trabalhador, nomeadamente proporcionando-lhe formação profissional adequada a desenvolver a sua qualificação” – *cfr.* a al. d) do n.º 1 do art. 127.º do Código do Trabalho;
- (iii) nas situações apresentadas e referentes a três colaboradoras da ERS, o apoio concedido foi precedido de apreciação prévia dos serviços competentes da ERS – em concreto a Unidade de Gestão Interna, bem como os correspondentes superiores hierárquicos das colaboradoras –, seja sobre a adequabilidade das formações e correspondentes apoios, bem como sobre a cabimentação e enquadramento, em sede de dever de formação dos colaboradores, dos referidos apoios;
- (iv) nunca foi o signatário informado, ou sequer colocou a hipótese, que os referidos apoios pudessem ser interpretados não como o cumprimento de um dever legal de prover formação aos colaboradores, mas como um benefício suplementar ao sistema remuneratório;
- (v) tanto mais que aos colaboradores da ERS se aplica o regime do contrato individual de trabalho, e a ERS não é um serviço ou fundo autónomo – ver o art. 67.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei do Enquadramento Orçamental), onde as entidades administrativas independentes são formal e explicitamente apartadas dos serviços e fundos autónomos;
- (vi) não lhe sendo, assim, aplicável o Decreto-Lei n.º 14/2003 de 30 de Janeiro, em que se fundaria a eventual infração correspondente aos apoios para formação e educação dos seus colaboradores, nem tampouco sendo equacionável, ao abrigo do princípio da legalidade, a aplicação de sanções por analogia – *cfr.* o n.º 3 do art. 1.º do Código Penal;
- (vii) e foi nesse enquadramento e convicção que o signatário sempre atuou, designadamente no que respeita às autorizações de pagamentos de matrículas, propinas e seguros escolares em instituições de ensino superior.

Se se considerassem, por eventualidade, preenchidos os elementos objetivos das eventuais infrações, já no plano subjetivo sempre terá de se entender que o signatário atuou em erro de direito ou de facto, o que exclui o dolo – *cfr.* os n.ºs 1 e 2 do art. 16.º do Código Penal.

Por outro lado, nunca houve previamente, e relativamente às eventuais infrações – ou, ademais, a qualquer outra situação –, uma recomendação do Tribunal de Contas ou do órgão de controlo interno – *in casu* o Fiscal Único – sobre possíveis irregularidades que pudessem, mesmo que indireta ou longinquamente, relacionar-se com as eventuais infrações, donde resultam preenchidos, simultaneamente, o disposto nos n.ºs 5, 7, 8 e 9 do art. 65.º da LOPTC.

Nestes termos, dever-se-á considerar que não se encontram preenchidos os elementos objetivos de eventuais infrações previstas na al. b) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC e, em qualquer caso, deverá ser



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

relevada, no termos legais, a responsabilidade do signatário, por tanto
corresponder a um imperativo de Justiça.

Álvaro José Barbosa Moreira da Silva

Álvaro José Barbosa Moreira da Silva



VII. Nuno Francisco de Sá e Melo de Castro Marques

Exmo. Senhor
Conselheiro José Tavares
M.D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage
1069-045 Lisboa



Processo n.º 5/2016 - VEC

Porto, 25 de outubro de 2016

Assunto: Verificação externa da conta da ERS – exercício de 2015 – Relato

Nuno Francisco de Sá e Melo de Castro Marques, vogal do conselho de administração da ERS desde dezembro de 2012, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato da “Verificação Externa ao Exercício de 2015”, vem exercer o contraditório pessoal, declarando aderir ao contraditório institucional apresentado pela ERS, de que tomou conhecimento e com o qual concorda integralmente e sem reservas.

No que respeita às eventuais infrações identificadas no Anexo III do douto Relato, e para além de reiterar o que sobre tanto é aduzido no contraditório institucional, acrescenta ainda que:

A. Sobre a viatura afeta ao Presidente da ERS

- (i) nunca foi informado pelos serviços competentes da ERS – em concreto a Unidade de Gestão Interna -, ou pelo próprio, que o valor máximo de combustível e portagens, legalmente estipulado e afecto mensalmente à viatura utilizada pelo Presidente do Conselho de Administração houvesse, em algum momento, sido ultrapassado, e tanto quanto é do seu melhor conhecimento, nunca tal ocorreu;
- (ii) ao Presidente do Conselho de Administração compete, e sempre competiu, a representação externa da ERS, nos termos dos seus Estatutos;
- (iii) e nunca tomou conhecimento de algum outro facto ou situação que devesse suscitar dúvida sobre a utilização da viatura utilizada pelo Presidente do Conselho de Administração, sendo nesse enquadramento e convicção que o signatário sempre atuou, designadamente no que respeita às autorizações de pagamentos, em que solidariamente concorreu, e respeitantes a despesas relacionadas com a referida viatura.



B. Sobre os apoios financeiros a trabalhadores para pagamento de matrículas, propinas e seguros escolares em instituições de ensino superior

- (i) A ERS sempre apresentou uma prática interna de, quando considerado adequado e relacionado com o desenvolvimento das funções dos seus colaboradores, ou melhoria das suas qualificações relevantes, apoiar despesas referentes à formação ou valorização de conhecimentos dos seus colaboradores;
- (ii) tanto corresponde ao dever da entidade patronal de “Contribuir para a elevação da produtividade e empregabilidade do trabalhador, nomeadamente proporcionando-lhe formação profissional adequada a desenvolver a sua qualificação” – *cfr.* a al. d) do n.º 1 do art. 127.º do Código do Trabalho;
- (iii) nas situações apresentadas e referentes a três colaboradoras da ERS, o apoio concedido foi precedido de apreciação prévia dos serviços competentes da ERS – em concreto a Unidade de Gestão Interna, bem como os correspondentes superiores hierárquicos das colaboradoras –, seja sobre a adequabilidade das formações e correspondentes apoios, bem como sobre a cabimentação e enquadramento, em sede de dever de formação dos colaboradores, dos referidos apoios;
- (iv) nunca foi o signatário informado, ou sequer colocou a hipótese, que os referidos apoios pudessem ser interpretados não como o cumprimento de um dever legal de prover formação aos colaboradores, mas como um benefício suplementar ao sistema remuneratório;
- (v) tanto mais que aos colaboradores da ERS se aplica o regime do contrato individual de trabalho, e a ERS não é um serviço ou fundo autónomo – ver o art. 67.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei do Enquadramento Orçamental), onde as entidades administrativas independentes são formal e explicitamente apartadas dos serviços e fundos autónomos;
- (vi) não lhe sendo, assim, aplicável o Decreto-Lei n.º 14/2003 de 30 de Janeiro, em que se fundaria a eventual infração correspondente aos apoios para formação e educação dos seus colaboradores, nem tampouco sendo equacionável, ao abrigo do princípio da legalidade, a aplicação de sanções por analogia – *cfr.* o n.º 3 do art. 1.º do Código Penal;
- (vii) e foi nesse enquadramento e convicção que o signatário sempre atuou, designadamente no que respeita às autorizações de pagamentos de matrículas, propinas e seguros escolares em instituições de ensino superior.

Se se considerassem, por eventualidade, preenchidos os elementos objetivos das eventuais infrações, já no plano subjetivo sempre terá de se entender que o signatário atuou em erro de direito ou de facto, o que exclui o dolo – *cfr.* os n.ºs 1 e 2 do art. 16.º do Código Penal.

Por outro lado, nunca houve previamente, e relativamente às eventuais infrações – ou, ademais, a qualquer outra situação –, uma recomendação do Tribunal de Contas ou do órgão de controlo interno – *in casu* o Fiscal Único – sobre possíveis irregularidades que pudessem, mesmo que indireta ou longinquamente, relacionar-se com as eventuais infrações, donde resultam preenchidos, simultaneamente, o disposto nos n.ºs 5, 7, 8 e 9 do art. 65.º da LOPTC.



Nestes termos, dever-se-á considerar que não se encontram preenchidos os elementos objetivos de eventuais infrações previstas na al. b) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC e, em qualquer caso, deverá ser relevada, no termos legais, a responsabilidade do signatário, por tanto corresponder a um imperativo de Justiça.



Nuno Francisco de Sá e Melo de Castro Marques



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

VIII. Eurico Emanuel Castro Alves

Secção de Auditoria
Proc.º n.º 5/2016 VEC

Bolota Belchior
Ced. Prof. 2674P
Responsabilidade Limitada

Escritório de
Advogados

Exmo Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas

Eurico Emanuel Castro Alves, com domicílio na Rua de Trás, 150, 4460-837. Custóias, Matosinhos,

Nos autos de auditoria realizada ao exercício de 2015 à Entidade Reguladora de Saúde

Expõe:

1. O Exponente foi membro do Conselho de Administração da ERS até 2012.
2. Como consta da Capitulo I. **INTRODUÇÃO 4. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS do relato de auditoria, a execução da auditoria à ERS foi determinada em** Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas (TC) para o ano de 2016, aprovado em Sessão do Plenário da 2ª Secção, através da Resolução n.º 4/2015, de 26 de novembro, foi realizada uma verificação externa de contas (VEC) à Entidade Reguladora da Saúde (ERS), com vista a examinar os documentos de prestação de contas relativos à gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2015.
3. A verificação externa ao exercício de 2015 da ERS, com o âmbito descrito no artigo 54.º da LOPTC, teve por objetivo a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão do reporte contabilístico, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas, designadamente se foram seguidos os princípios e práticas de governo de instituições públicas mais exigentes a que as entidades reguladoras estão submetidas, por via da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER), como contraponto à maior autonomia de gestão e independência que é concedida a estas entidades.
4. E no mesmo Capítulo I – **INTRODUÇÃO, NO ponto 5. METODOLOGIA** consta que a ação foi desenvolvida em conformidade com os critérios, métodos e técnicas de auditoria acolhidos no “Manual de Auditoria e de Procedimentos” do TC e constantes do Plano Global de Auditoria (PGA) e do Programa de Auditoria (PA) aprovados, tendo igualmente em conta as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, de que o Tribunal de Contas é membro.
5. Ora, tendo sido membro do Conselho de Administração da ERS somente até 2012, o Exponente está fora do âmbito da auditoria realizada.

Av. da República, 911, 2.º, Salas 21 - 28
4430-201 V. N. GAIA

Tels. 22 3758235 / 22 3709160 / 22 3744760 - Fax 22 3710519
E-mail: bolota.belchior-2674P@advogados.aa.pt

223710519

Secção de Auditoria
Proc.º n.º 5/2016 VEC

Bolota Belchior
Ced. Prof. 2674P
Responsabilidade Limitada

Escritório de
Advogados

Exmo Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas





Bolota Belchior
Ced. Prof. 2674P
Responsabilidade Limitada

Escritório de
Advogados

6. Com efeito existe uma autovinculação do Tribunal de Contas ao circunscrever a auditoria ao exercício de 2015, pois foi esse objecto da mesma, delimitado por deliberação dos Juizes Conselheiros da secção respectiva.
7. E este entendimento consta, também, do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas.
8. Com efeito, a Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, prevê expressamente a existência de manuais de auditoria e de procedimentos de verificação, a aprovar pela 2ª Secção (art.º 78º, n.º 1, al. d)), preocupação reiterada pelo Regulamento da 2ª Secção (art.º 4º, n.º 2) aprovado pela Resolução n.º 3/98-2ªS, publicada no D.R., II Série, n.º 139, de 19.6.98.
9. Na sequência dessa previsão legal, em Sessão do Plenário da 2ª Secção de 28.1.99, o Tribunal aprovou, ao abrigo do art.º 78º, n.º 1, al. d) da Lei n.º 98/97, a versão final do Manual de Auditoria, que entrou em vigor em 1.03.1999.
10. O Tribunal de Contas, no âmbito do controlo sucessivo, desenvolve auditorias e verificação de contas. (art.ºs 53º a 55º) de qualquer tipo ou natureza (art.º 55º), orientando-se para uma actividade de controlo integrado.
11. Tal como consta do **Manual de Auditoria, o relatório de auditoria deve conter e obedecer**, quanto ao seu conteúdo e estrutura ao *Fundamento, âmbito e objectivos da auditoria, devendo* definir-se a finalidade e os limites do exame, bem como a sua justificação. Deverá também referir-se a entidade a sede e localidades onde se realizou a auditoria e o período a que se reporta.
12. Neste contexto a LOTC, o Manual de Auditoria aprovado pelo próprio Tribunal, e o Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal para o ano de 2016 foram violados pela proposta de relatório de auditoria, na parte em que analisaram as despesas da viatura afecta ao presidente da ERS nos anos anteriores a 2015, designadamente e no que interessa ao Exponente, nos anos de 2010.2011 e 2012.
13. De sorte que essa minuta de relatório não poderá vir a ser aprovada nessa parte, devendo ser expurgada a referência ao aqui exponente como putativo responsável e alvo de responsabilidade sancionatória.
14. No Sumário do relatório, ponto 2. Conclusões - ponto 3.2. Utilização particular da viatura afeta ao Presidente do Conselho de Administração ¹ consta o seguinte:
« 21. O Presidente da Entidade Reguladora da Saúde utilizou a viatura de serviço que lhe foi afeta para fins pessoais, entre outubro de 2010 e junho de 2016.
22. A viatura foi utilizada nas deslocações pendulares entre a sua residência e a Entidade Reguladora da Saúde (entre Coimbra e o Porto - 103 km) e nas eslocações efetuadas para diversos estabelecimentos de ensino nos quais o Presidente da Entidade Reguladora da Saúde exerceu atividade em acumulação (Aveiro, 60 km, Coimbra, 103 km e Lisboa, 287 km).
23. Em resultado da utilização frequente da viatura entre localidades distantes da sede da Entidade Reguladora da Saúde (Porto), foram percorridos cerca de 47 mil km na viatura em 2015 e 249 mil Km, de outubro de 2010 a junho de 2016, dos quais cerca de 117 mil Km (47%) foram em uso particular⁴.

¹ Cfr. Desenvolvimento do projecto de relatório de auditoria – ponto 7.3



Bolota Belchior
Ced. Prof. 2674P
Responsabilidade Limitada

Escritório de
Advogados

24. Os pagamentos realizados pela Entidade Reguladora da Saúde em resultado da utilização irregular da viatura afeta ao Presidente do Conselho de Administração, no total de € 31.698,265, são ilegais, facto que pode consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória. [Cfr. Mapa de eventuais infrações financeiras – ANEXO III].».

15. Também, no ponto 7.3 do Relatório, a pág. 31 consta que
- « 7.3.2. UTILIZAÇÃO DE VIATURAS PELOS MEMBROS DO CA
Estabelece o n.º 5 do artigo 25º da LQER, e o n.º 5 do artigo 39º dos Estatutos da ERS, que a utilização de cartões de crédito e outros instrumentos de pagamento, viaturas, comunicações, prémios, suplementos e gozo de benefícios sociais pelos membros do conselho de administração obedece ao disposto no Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março (Estatuto do Gestor Público).
Por forma a confirmar a regularidade da utilização das viaturas e dos custos que lhes estão associados, solicitaram-se os boletins mensais dos veículos tendo-se verificado que não foram preenchidos os boletins relativos às viaturas afetas aos membros do CA, o que constitui uma falha de controlo interno.
Não obstante, através da análise dos extratos de via verde e da quilometragem das viaturas, foi recolhida evidência de que o Presidente da ERS utilizou a viatura de serviço que lhe estava adstrita pela entidade, enquanto membro do conselho de administração, nas deslocações para o exercício de funções em acumulação (docência ou coordenação de cursos de formação), bem como para as deslocações pendulares residência/ERS, conforme figuras infra:

.....

Ora, o Estatuto do Gestor Público (EGP), quer na versão do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, quer na versão que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, não permite a utilização pessoal das viaturas que são afetas aos gestores públicos.

Refira-se que o EGP estabelece que o nele disposto exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas, o que consubstancia uma remissão para estas normas, e o regime jurídico geral da afetação e utilização dos veículos do Estado encontra-se estabelecido no Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto. Ora, do n.º 2 do artigo 8.º deste diploma decorre 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, mas já não será o caso da atribuição de veículos aos gestores públicos, considerando a inexistência de norma que estabeleça a possibilidade de atribuição aos mesmos de viaturas para uso pessoal.

Assim, os pagamentos efetuados pela ERS em função da utilização irregular daquela viatura, no total de € 31.698,2622, são ilegais, por violação da alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, em conjugação com o n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de maio e o n.º 5 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, por não constituírem uma despesa decorrente da prossecução das atribuições da ERS, podendo consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b), n.º 1 do artigo 65º e do n.º 4 do artigo 59.º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.».



Bolota Belchior
Ced. Prof. 2674P
Responsabilidade Limitada

Escritório de
Advogados

16. Assim e por um lado, a utilização da viatura em questão era da responsabilidade do Presidente do Conselho de Administração da ERS.
17. O Exponente não utilizou essa viatura em proveito próprio, como, aliás, o próprio relatório reconhece.
18. Mas, por esse mesmo motivo, desconhece o exponente porque razão vem o seu nome indicado na pág. 60 do relatório no seu **ANEXO III – MAPAS DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS, Ponto do Relato 7.2.2 – Utilização da viatura afeta ao Presidente da ERS para fins pessoais Factos suscetíveis de integrar infracções financeiras** - Pagamento de despesas com a utilização para fins particulares da viatura afeta ao Presidente do Conselho de Administração da ERS.
19. Na verdade consta desse ponto do relatório que o aqui Exponente terá autorizado os pagamentos ao Presidente do C. A. da ERS de Outubro de 2010 a Agosto de 2012.
20. Todavia, não consta do relatório menção a qualquer acto autorizador de pagamento assinado pelo Exponente.
21. Sendo certo que o exponente não tinha qualquer responsabilidade delegada em si, de actos de pagamento, uma vez que a sua área de actuação consistia na área clínica, uma vez que é médico, nomeadamente o Departamento de Protecção de Qualidade (DPQ) .
22. O relatório não contém a discriminação das datas de autorização dos pagamentos, nem os documentos onde constarão tais alegadas autorizações.
23. Ora, como o Exponente deixou de exercer funções na ERS desde 2012 é-lhe impossível poder pronunciar-se sobre essa questão.
24. Sobre a qual , aliás, o relatório é totalmente omisso.
25. Assim por mútua de fundamentação a proposta de relatório, não pode o exponente pronunciar-se sobre cada uma das alegadas autorizações de pagamento.
26. Sem embargo, sempre dirá o seguinte:
27. O Exponente nunca foi informado , nem pelos serviços administrativos, nem pelo Presidente do CA da ERS , que o valor máximo de combustível e portagens, legalmente estipulado e afecto mensalmente à viatura utilizada pelo Presidente do Conselho de Administração tivesse sido ultrapassado;

Termos em que o projecto de relatório de auditoria deve ser arquivado quanto ao Exponente, expurgando-se do mesmo as referências efectuadas ao mesmo Exponente.




Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

Bolota Belchior
Ced. Prof. 2674P
Responsabilidade Limitada

 Escritório de
Advogados

O advogado,





IX. Joaquim dos Santos Duarte Brandão

Processo nº 5/2016 VEC

Secção de auditoria

Ex.mo Senhor

Dr. José António Carpinteiro

Auditor Coordenador do Tribunal de Contas



Joaquim dos Santos Duarte Brandão, notificado no processo à margem referenciado na qualidade de membro do Conselho Directivo/Administração(CD) da Entidade Reguladora da Saúde (ERS), que exerceu até Final de Setembro de 2012, vem, sucintamente, alegar o seguinte:

ÂMBITO

1 – Pela Resolução nº 4/15, de 26 de novembro de 2015, tomada em plenário da 2ª secção do Tribunal de Contas (TC), foi determinada uma verificação externa de contas (VEC) à ERS, relativa à gerência do ano de 2015, com incidência na verificação dos documentos de suporte da prestação de contas.

2 – Esta decisão, tomada pelos Senhores Juízes Conselheiros dessa secção, foi definitiva e fixou desde logo o âmbito desta VEC, não sendo permitindo aos seus auditores arbitrariamente extravasar estes limites.

3 – Ficou, com esta decisão dos Senhores Juízes Conselheiros do TC, fixada, em definitivo, o âmbito desta VEC.

4 – E assim, por esta razão, ficou excluído do âmbito desta auditoria a análise das despesas da viatura normalmente utilizada pelo Presidente do CD da ERS, nomeadamente no período entre 2010 e setembro de 2012, data em que o exponente exerceu funções como vogal do Conselho directivo desta entidade.



5 – Este entendimento, claro e inequívoco, resulta da lei orgânica do TC e do manual de auditoria que este tribunal aprovou e rege os seus processos de auditoria.

6 – Nestes termos, deve a parte da presente auditoria, em tudo que extravasa o ano de 2015 e, em particular, no que se refere ao expoente sobre a matéria e período referido no ponto 4 supra, ser considerada inexistente, com todas as consequências legais.

7 – E por ser a única matéria que ao expoente diz respeito como eventual responsável, deve essa matéria e o expoente serem expurgados do referido relatório de auditoria, com as devidas consequências legais.

SEM CONCEDER E QUANTO AOS FACTOS

8 – Com eventual interesse para o expoente é referido nas conclusões no “ponto 3.2. Utilização particular da viatura afeta ao Presidente do Conselho de Administração” que “21. O Presidente do Conselho de Administração da Entidade Reguladora da Saúde utilizou a viatura de serviço que lhe foi afeta para fins pessoais entre outubro de 2010 e Junho de 2016”.

9 – E, de seguida, em “24. Os pagamentos realizados pela Entidade Reguladora da Saúde em resultado da utilização irregular da viatura afectada ao Presidente do Conselho de Administração, no total de € 31.698,26, são ilegais, facto que pode consubstanciar uma infração financeira, passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória. (cfr. Mapa de eventuais infracções financeiras – ANEXO III)”.

10 – E, por estes factos, neste ANEXO III, são atribuídas ao expoente eventuais responsabilidades no período que decorreu entre outubro de 2010 e setembro de 2012, na qualidade de membro do CA que autorizou o pagamento.

11 – Ora tal imputação não corresponde à verdade.

12 – É certo que os Membros do Conselho Diretivo/Administração da ERS não estavam autorizados a utilizar as viaturas da instituição ao seu serviço pessoal.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

13 – Então a questão eventualmente aqui em análise e discussão é a de saber se no percurso entre a sua residência habitual e o local de trabalho esses membros do CA estão ou não ao serviço da ERS.

14 – Ora nós não conhecemos nenhuma disposição legal, nomeadamente no estatuto de gestor público ou no da ERS, que determine que essa deslocação não é considerada em serviço.

15 – Desconhecíamos em absoluto o entendimento vertido no relatório da VEC, quer na altura dos factos quer hoje, pensando que o mesmo acontecia com todos os restante membros do CA.

16 – Sempre foi nosso entendimento pessoal e estou em crer que também dos restantes membros do CA que, tal como nas relações laborais emergentes do contrato de trabalho, as deslocações de e para o trabalho-deslocações *in itinere*- eram e são consideradas em serviço.

17 – Este entendimento legal e absolutamente pacífico, nomeadamente junto dos tribunais de trabalho, quando esta questão se coloca quer para efeitos disciplinares quer de acidentes de trabalho. De resto,

18 – No relatório da VEC, aqui em análise, em várias matérias são para ele importados conceitos retirados do contrato de trabalho – férias, horário de trabalho e sua organização, etc.

19 – Por essa razão nunca tivemos dúvidas, e ainda não temos, de que as deslocações *in itinere* são consideradas em serviço.

20 – Se assim não pensássemos, ou em caso de qualquer dúvida sobre o nosso entendimento, teríamos esclarecido tal situação por todos os meios ao nosso alcance.

21 – De resto assim aconteceu quando o Prof. Jorge Simões foi nomeado para o CD da ERS e se levantou a dúvida sobre se ele teria ou não direito a subsídio de renda de casa, pelo facto de ter residência permanente em Coimbra e os escritórios da entidade serem situados no Porto.

22 – Antes de qualquer decisão foi solicitado parecer à secretaria geral do ministério da saúde, a qual veio a pronunciar-se contra, o que foi imediatamente acatado pelo CD. Pelo que,



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

23 – Para prova deste facto se solicita que sejam oficiados os serviços da ERS para vir juntar a respectiva correspondência então trocada sobre este assunto.

24 – Em verdade os factos aqui em análise nunca foram objecto de qualquer decisão tomada pelo CD da ERS durante todo o tempo que o requerente dele fez parte na qualidade de vogal.

25 – Como igualmente nunca participou em nenhuma decisão concreta de despesas com essas deslocações por parte do Presidente Prof. Jorge Simões.

26 – O exponente sempre pautou o seu comportamento ao serviço da ERS, como na sua vida pessoal, pelo rigor e transparência, o que não sobrevaloriza por entender ser esse o dever de todos os cidadãos em todas as circunstâncias.

27 – Não quer o exponente deixar de referir que, quando ao serviço da ERS, o motorista que lá encontrou à chegada se despediu, não voltou a contratar outro para essas funções mas sim para serviço de apoio administrativo, de que a entidade tanto carecia, conduzindo o próprio a viatura que lhe estava distribuída.

28 – Considera assim o exponente que as deslocações efectuadas pelo Prof. Jorge Simões entre a sua residência habitual e os escritórios da ERS não podem deixar de se considerar em serviço, com total respeito pela legalidade.

SEM CONCEDER

29 – De todo o conteúdo do relatório não constam os elementos provatórios suficientes para imputar ao Prof. Jorge Simões os percursos de auto-estrada e o gasóleo da viatura como sendo todos eles de “interesse pessoal”.

30 – Destas deslocações não houve nenhuma que não fossem determinadas por razões de serviço???

31 – Não está devidamente comprovado no relatório essa conexão, mas tão-somente que aquela viatura fez aquelas viagens.



32 – E finalmente como foi encontrado o critério de desvalorização da viatura com base nos quilómetros efectuados?

33 – Toda a gente sabe, porque é público e generalizado, que a desvalorização das viaturas tem por base os seus anos de serviço, independente da sua quilometragem.

34 – Quem alguma vez comprou, vendeu ou trocou uma viatura sabe bem que o que conta no seu valor- e consequentemente na sua desvalorização são os anos que ela tem, ainda que eventualmente paralisada.

35 – Aliás, quando dizemos “toda a gente” queremos aí incluir também o próprio Estado Português, que, em diversos diplomas, sobretudo de cariz tributário, no que toca a esta matéria, avaliam desvalorizações automóveis apenas e só como o passar do tempo e não com o passar dos quilómetros percorridos.

36 - Veja-se a título de exemplo a Portaria nº 383/2003 de 14 de Maio, onde se refere que o **“valor de mercado é o resultante da diferença entre o valor de aquisição e o produto desse valor pelo coeficiente de desvalorização acumulada correspondente ao número de anos do veículo, de acordo com a seguinte tabela”**.

37 – Sendo que, após aquela fórmula de cálculo, apresenta uma tabela com coeficientes de desvalorização anual que atinge o seu máximo de 90% ao 10º ano.

38 – E este máximo é arbitrário. Como refere o contexto da portaria trata-se de um limite que se estabelece artificialmente apenas para assegurar que a viatura “mantenha um valor residual mínimo”,

39 – Expressão lacónica para afirmar que, mesmo que o mercado verdadeiramente dito, a partir do 10º ano de qualquer viatura, lhe atribua um valor de sucata, nós, Estado, atribuímos um valor de 10% do seu valor de aquisição, independentemente da sua categoria, dos quilómetros percorridos, do seu estado de conservação, marca, modelo, matrícula, etc., mas só porque passou e apenas porque passou determinado tempo.



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DA ERS – EXERCÍCIO DE 2015

40 – Estamos, por isso, em crer que, quando do início da utilização da viatura pelo Prof. Jorge Simões, a mesma já não tivesse qualquer valor expressivo donde pudessem ser retirados € 9.106,62 de desvalorização constante do relatório.

41 – Aliás quando, algum tempo ainda antes da nomeação do Prof. Jorge Simões, foi admitido trocar as viaturas com quase 7 anos de idade, a valorização comercial das três viaturas por parte das empresas, sem as verem e independente dos quilómetros, para esse efeito rondava, salvo erro, os €12.500 !!!

Nestes termos deve o presente processo de auditoria, no que diz respeito ao exponente, sem mais ser arquivado, expurgando o mesmo da matéria e das referências que dele constam.

ASSIM É DE JUSTIÇA



X. NOTA DE EMOLUMENTOS

(D.L. n.º 66/96, de 31.5)

Departamento de Auditoria VI		Proc.º n.º 05/2016/VEC	
		Relatório VEC n.º 5/2016 – 2.ª Secção	
Entidade fiscalizada:	Entidade Reguladora da Saúde		
Entidade devedora:	Entidade Reguladora da Saúde		
		Regime jurídico:	AA
			AAF
			X

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <i>a)</i>	Unidade Tempo	Receita Própria	
- Ações fora da área da residência oficial	€ 119,99			
- Ações na área da residência oficial	€ 88,29			
- 1% s/ Receitas Próprias			€ 6.900.627,34	€ 69.006,27
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				€ 69.006,27
Emolumentos Limite máximo (VR)				€ 17.164,00
Emolumentos a pagar				€ 17.164,00

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria

(Jorge Silva)