



RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS N.º 3/2016
Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
(ADSE)

Conta n.º 2682/2014 – Gerência de 01/01 a 31/12/2014



O Tribunal deliberou **recusar a homologação da conta da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE), gerência de 2014**, objeto de verificação interna, por considerar que **a mesma, tal como se apresenta, não reflete de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da entidade.**

A conta de 2014 da ADSE apresenta **erros e omissões materialmente relevantes**, sendo de destacar:

- A **não contabilização dos proveitos relativos a descontos** dos quotizados (trabalhadores no ativo e aposentados da função pública) **que não deram entrada nos cofres da ADSE;**
- Particularmente, a **não contabilização dos proveitos relativos aos descontos dos quotizados das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira**, retidos pelas Administrações Regionais, e não entregues à ADSE;
- A **contabilização dos descontos dos quotizados** (trabalhadores no ativo e aposentados da função pública) **em “Impostos e Taxas”, quando deveriam ser contabilizados em “Prestações de Serviços”,** dado tratarem-se de contribuições voluntárias dos quotizados, cuja contrapartida é a prestação de um serviço, pela ADSE.

Tendo em conta a **particular importância das contas da ADSE de 2014**, ano em que esta **passou a ser financiada exclusivamente pelos descontos** dos seus quotizados, o Tribunal entendeu recomendar que as mesmas sejam corrigidas nos aspetos materialmente mais relevantes.



1. INTRODUÇÃO

- 1.1** O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência da direção-geral de proteção social aos trabalhadores em funções públicas (ADSE), relativa ao período de 01/01/2014 a 31/12/2014, da responsabilidade do responsável constante a fls. 27.
- 1.2.** A presente conta de gerência foi objeto de verificação interna, nos termos do disposto no art.º 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

2. ANÁLISE E CONFERÊNCIA DA CONTA

- 2.1.**O **referencial contabilístico** adotado pela Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas para a elaboração das demonstrações financeiras foi o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), por força do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, que o aprovou.
- 2.2.**Para **implementação do POCP, ocorrida em 2010**, a ADSE-DG aderiu ao GERFIP¹ disponibilizado pela então Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE (GeRAP, EPE)² à qual sucedeu a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP (ESPAP, IP)³.
- 2.3.**Os **documentos de prestação de contas** foram remetidos ao Tribunal de Contas nos termos das suas Instruções⁴, a partir do ano de 2011 por via eletrónica, dentro do prazo definido pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
- 2.4.**O processo encontra-se **instruído com os documentos necessários** à sua verificação e, da sua análise e conferência, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte **demonstração numérica**, extraída do Mapa de Fluxos de Caixa, a fls. 24/26:

¹ Solução para os domínios da gestão contabilística e financeira que consubstancia a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública. Insere-se num projeto de desenvolvimento e disseminação da solução em modo partilhado, incluindo a conceção e implementação do sistema, respetivas infra-estruturas e serviços de suporte, sendo desenhada numa lógica modular, por blocos funcionais. Integra a gestão orçamental, financeira, patrimonial e logística, com base no Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

² Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP), entidade pública empresarial, a quem competia assegurar o desenvolvimento de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública, assumindo-se também como entidade gestora da mobilidade.

³ Criada através do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, tem por missão assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública, bem como conceber, gerir e avaliar o sistema nacional de compras e assegurar a gestão do parque de veículos do Estado, apoiando a definição de políticas estratégicas nas áreas das tecnologias de informação e comunicação (TIC) do Ministério das Finanças, garantindo o planeamento, conceção, execução e avaliação das iniciativas de informatização tecnológica dos respetivos serviços e organismos.

⁴ Instruções n.º 1/2004 – 2.ª Secção, publicada no DR, II Série, n.º 38, de 14 de fevereiro, cujo Anexo I elenca todos os documentos de prestação de contas previstos no POCP, bem como outros documentos considerados necessários.



Débito		
Saldo de abertura	2.700,00	
Entradas	<u>1.141.272.789,26</u>	1.141.275.489,26
Crédito		
Saídas	1.141.271.540,15	
Saldo de encerramento	<u>3.949,11</u>	1.141.275.489,26

Unidade: Euros

2.5. Verificou-se que o **saldo para a gerência seguinte de receitas próprias na posse do tesouro** apresentado no mapa de fluxos de caixa (€ 200.761.218,08) **não corresponde ao calculado** através da fórmula que lhe deveria dar origem “Saldo inicial (na posse do tesouro) + Entregas na gerência-Recebido no Tesouro” (€ 201.020.106,70), tendo sido solicitados esclarecimentos pelo ofício n.º16973/2015 de 09/10/2015, ao Diretor – Geral de Proteção Social aos trabalhadores em Funções Públicas.

Em resposta ao solicitado, o Diretor dos Serviços Financeiros da ADSE – DG esclarece que a diferença, no montante de € 258.888,62, diz respeito ao saldo para a gerência seguinte de receitas próprias na posse do tesouro, do ano de 2013, (saldo inicial na posse do tesouro em 2014) que não foi integrado durante o ano de 2014, por tal integração não ter sido solicitada pela ADSE.

Acrescenta que, segundo esclarecimentos da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP), a não integração do saldo fez com que o mesmo não constasse do “...saldo final do mapa de fluxos de caixa no saldo para a gerência seguinte *Receitas Próprias – na posse do tesouro*”⁵.

Note-se que, nos termos do determinado no n.º 8 do art.º 8.º do DL n.º 52/2014, de 7 de abril, diploma que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado de 2014, aquele saldo devia ter sido integrado até 30 de maio de 2014.

⁵ Dado que “Existem organismos que os saldos de anos anteriores não são autorizados pela DGO, perdem direito aos mesmos, porque não precisam de utilizar. Assim, foi definido que o mapa de Fluxos de Caixa, de serviços integrados, disponibilizado em GeRFiP, não tem em consideração o montante do saldo de gerência anterior *Receitas-Próprias – na posse do Tesouro* e considera o montante da integração de saldos anteriores na classificação orçamental R.16*(...) Assim, (...) no 7.3 – Mapa de Fluxos de Caixa, no caso dos serviços integrados, o saldo para a gerência seguinte *Receitas-Próprias – na posse do Tesouro*, disponibilizado em GeRFiP, contempla apenas o total da entrega ao Tesouro em conta de *Receitas Próprias* (incluindo o montante integrado na CE R.16*) deduzido do Total recebido do Tesouro em conta de *Receitas Próprias*, não tendo em consideração o saldo da gerência anterior *Receitas Próprias – na Posse do Tesouro*.” O Diretor dos Serviços Financeiros da ADSE – DG informa assim que efetivamente “(...) o saldo para a gerência seguinte de receitas próprias na posse do tesouro da ADSE é no valor de 201.020.106,70€, diferente do montante apresentado na Conta de Gerência, pelo facto do Mapa de Fluxos de Caixa não refletir o valor de 258.888,62€ relativo ao saldo para a gerência seguinte de receitas próprias na posse do tesouro do ano de 2013.”



Questionados sobre os motivos da não integração daquele saldo durante o ano de 2014⁶, os responsáveis da ADSE esclareceram que tal se deveu a um lapso na interpretação dos Mapas produzidos pelo sistema GeRFIP, que os levou a pensar que aquele saldo tinha sido integrado e que constava do valor do saldo para a gerência de 2014, tendo dado pelo erro apenas quando foram questionados pelo Tribunal⁷. Acrescentaram que essa transição será regularizada durante o ano de 2016 “(...) quando a ADSE, de acordo, com os prazos legalmente previstos, solicitar nos Serviços Online da DGO, a transição de saldos (...)” situação já esclarecida com a 5ª Delegação da DGO.

Os esclarecimentos apresentados justificam a divergência identificada.

É, no entanto, censurável, o facto de os responsáveis da ADSE não terem diligenciado pela integração do saldo de gerência de 2013, no decurso do ano de 2014.

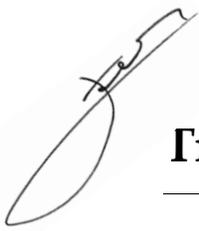
- 2.6.** Verifica-se ainda da análise dos documentos de prestação de contas a **inclusão de dois Balanços com valores distintos**: o submetido ao Tribunal de Contas pelos Mapas-formulário da “Prestação de Contas por Via Eletrónica”, e o constante do Anexo 36 ao Relatório de Atividades, extraído do sistema de contabilidade utilizado pela ADSE-DG (GeRFIP). Os valores divergentes são os que se apresentam no quadro seguinte.

Descrição	Valor	Balanço GeRFIP		Balanço Prestação Contas	
		Cod. Conta	Desc. Conta	Cod. Conta	Desc. Conta
Saldo 2013 Receita Própria	258.888,62	26837	Saldos Receita no Tesouro - a aguardar integração	26837	Saldos Receita no Tesouro - a aguardar integração
Saldo 2014 Receita Própria	200.761.218,08	1307	Tesouro - Controlo Duplo Cabimento		
Tesouro - penhoras fiscais	1.249,11				
Conta CGD	2.700,00	12	Depósitos em Inst. Fin.	12	Depósitos em Inst. Fin.
Total	201.024.055,81				

Tal divergência foi justificada com informação prestada pela eSPap, que refere ter sido “...alertada por vários organismos que, ao submeterem as contas de gerência no site do Tribunal de Contas, obtêm um alerta de inconsistência de informação.” Informa que, consultada a DGO sobre o assunto, “...o saldo da conta #1307 deverá

⁶ E 2015. Da análise do balancete analítico enviado ao Tribunal, pelo DG da ADSE em 30 de outubro, verificou-se que o saldo para a gerência seguinte de receitas próprias na posse do tesouro do ano de 2013 não foi também integrado no valor do saldo para a gerência de 2015.

⁷ Informação prestada por email de 4 de dezembro.



ser imputado a uma conta de terceiros #268 no balanço, por forma a garantir a consistência da informação com o mapa de fluxos de caixa”.

Esta inconsistência verifica-se porque a ADSE-DG não procedeu, aquando do fecho do ano, à transição do saldo de receitas próprias na posse do Tesouro, registado em disponibilidades⁸, para uma conta de terceiros (devedores)⁹, limitando-se a efetuar essa correção nos valores do Balanço submetido, através de Mapa-formulário, ao Tribunal, e a juntar documento justificativo da divergência deste mapa com o balanço produzido pelo sistema contabilístico.

Para garantir a fiabilidade das Demonstrações Financeiras a ADSE – DG deve refletir a respetiva transição de saldo no sistema contabilístico e, consequentemente, nas demonstrações financeiras do próprio ano, uma vez que o saldo a transitar não está, efetivamente, na sua disponibilidade, porquanto não se encontra à disposição imediata da ADSE-DG. Efetivamente este saldo apenas pode ser aplicado em despesa pela ADSE-DG através de créditos especiais, após autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças¹⁰.

A indisponibilidade deste saldo, mesmo no decurso do próprio exercício, está patente nos acontecimentos descritos no Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção: *“o ano de 2014 apresentou outra situação reveladora do desajustamento do regime administrativo e financeiro aplicável, decorrente da não inscrição no orçamento do Estado da totalidade da despesa prevista da ADSE-DG com o regime convencionado por motivos alheios à Direção-Geral, (...), na qual a ADSE-DG apesar de dispor de receita própria, provenientes dos descontos dos quotizados, não a pode utilizar nos pagamentos aos convencionados, tendo entrado em incumprimento.*

(...)

Situações como a descrita causam dano na imagem pública da ADSE-DG e do Estado e podem ter consequências negativas na gestão do sistema de proteção, caso as entidades prestadoras recorram a meios coercivos de cobrança ou exijam o pagamento de juros de mora (...), bem como no acesso dos quotizados aos cuidados de saúde (tempos de espera), no contexto de uma eventual discriminação, relativamente a outros utentes, que possa resultar do não pagamento atempado dos compromissos assumidos.”¹¹

De igual forma, o saldo apurado em 2014 também não estava disponível para a ADSE utilizar no cumprimento dos seus compromissos iniciais do exercício de 2015. Para assegurar a necessária disponibilidade de tesouraria nesse período a ADSE – DG teve que submeter a Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO), um pedido de autorização para utilização de parte do saldo de gerência de 2014, no valor de 100 milhões de euros, nos termos do art.º 8.º, n.º 8, do

⁸ 1307 – Tesouro – Controlo Duplo Cabimento.

⁹ 26837 – Saldos Receita no Tesouro – a aguardar integração.

¹⁰ Vd. N.º 8 do art.º 8.º do DL n.º 52/2014 de 7 de abril, diploma que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2014.

¹¹ Vd. Ponto 7.2, Volume II do Relatório, Pag. 43.



DL n.º 52/2014, de 7 de abril, reforçado no previsto no art.º 150.º da Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2015, que previa que os saldos apurados na execução orçamental da ADSE poderiam transitar automaticamente para o respetivo orçamento de 2015. Este pedido mereceu despacho favorável do Sr. SEAO em 31 de dezembro de 2014.

Ainda há a referir que a ADSE é um serviço integrado, e goza do regime de Autonomia Administrativa o que lhe tem provocado alguns constrangimentos na gestão do sistema de benefícios, se se atender a que o financiamento da ADSE depende exclusivamente de receitas próprias, sem inscrição de qualquer valor nas transferências do OE (apesar de ser uma situação muito recente), e que de acordo com o n.º 1 do art.º 6.º da Lei n.º 8/90, de 20/02, “Lei de Bases da contabilidade pública”, “...*Os serviços e organismos da Administração Central só poderão dispor de autonomia administrativa e financeira quando este regime se justifique para a sua adequada gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias*”, poderá esta, uma vez que se financia com 100% de receitas próprias, sendo então autossustentável, requerer a atribuição do regime excecional – Autonomia administrativa e financeira, mediante lei ou decreto-lei, de acordo com o n.º 2 do referido art.º 6.º.

3. OBSERVAÇÕES À CONSISTÊNCIA, INTEGRALIDADE E FIABILIDADE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

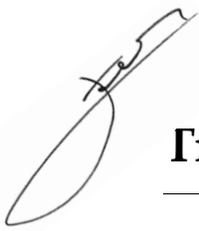
3.1. Na auditoria de resultados ao sistema de proteção social aos trabalhadores em funções públicas (ADSE)¹², Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção, o Tribunal concluiu que as contas apresentadas pela ADSE não cumpriam os princípios contabilísticos previstos no POCP, nomeadamente, do acréscimo, da consistência¹³, da prudência¹⁴ e da materialidade¹⁵. Concluiu, ainda, que foram realizadas regularizações de erros e omissões materialmente relevantes com influência nos resultados líquidos de cada um dos anos e que não havia garantias de que todo o património da ADSE-DG se encontrasse refletido nos balanços.

¹² Em cumprimento dos Programas de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2014 e 2015, aprovados em sessão do Plenário da 2ª Secção através das Resoluções n.º 10/2013, de 28 de novembro, e n.º 5/2014, de 27 de novembro, realizou-se uma auditoria de resultados ao sistema de proteção social aos trabalhadores em funções públicas - ADSE. A auditoria teve por objetivo avaliar a eficácia, a eficiência e a economia da gestão do sistema de proteção social ADSE, na perspetiva da sua sustentabilidade financeira, no triénio 2010-2013.

¹³ Procedem recorrentemente a alterações de políticas contabilísticas, referidas nas NBDR, por exemplo nota 8.2.1, conta utilizada para contabilizar as dívidas. Forma de contabilização dos custos com farmácias.

¹⁴ Não procederam a estimativas da receita para refletir nas contas de cada um dos anos a receita que as entidades faltosas apenas entregam nos anos subsequentes, não procederam ao cálculo de provisões para dívidas.

¹⁵ As demonstrações financeiras não evidenciam todos os elementos relevantes que afetam as avaliações, por exemplo o caso da especialização dos exercícios reflete-se aqui, o caso das dívidas não coincidirem com as das entidades devedoras.



Sobre as observações à consistência, integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras ambos os Diretores-Gerais da ADSE (o Diretor-Geral em exercício de funções até 2014 e o atual Diretor-Geral) reconheceram que os procedimentos adotados não correspondiam às melhores práticas de disciplina contabilística¹⁶.

O relatório da auditoria concluiu também que as Demonstrações Financeiras não refletiam com exatidão, a verdadeira situação da ADSE-DG¹⁷ para o que contribuíram as várias situações elencadas ao longo do relatório, que a seguir se reproduzem:

3.1.1. Não desagregação dos valores cobrados de receitas próprias

“Considerando a inexistência de uma rubrica de classificação económica da receita e de uma conta do balancete que autonomize a receita proveniente do desconto (fundo privado) e da contribuição da entidade empregadora (fundo público), é utilizada a informação sobre valores cobrados: até 2010, reportados pela DGO à ADSE-DG; a partir de 2011, obtidos pela ADSE-DG com base na informação constante do GESDUC¹⁸, e vertida nos Relatórios Financeiros da ADSE-DG, pelo que podem existir diferenças relativamente aos valores de proveitos registados na conta 723 do balancete”¹⁹.

Note-se que a autonomização da classificação económica da receita é particularmente relevante pela natureza privada dos descontos dos quotizados e pela sua consignação ao pagamento dos benefícios concedidos pela ADSE aos seus quotizados. A sua autonomização em todas as demonstrações financeiras é, assim, essencial para que as mesmas transmitam uma imagem verdadeira e apropriada da situação económico-financeira da ADSE.

3.1.2. Sobrevalorização de custos e proveitos extraordinários

“Recorrentemente são efetuadas correções de erros e omissões relativas a exercícios anteriores, que sobrevalorizaram os proveitos e os custos extraordinários relativos a esses exercícios, sobretudo para garantir o sincronismo do sistema de informação da contabilidade (GeRFip) com o sistema de informação independente SICOF – Sistema de Informação de Conferência de Faturas. A falta de interligação entre estas duas aplicações informáticas propicia a frequente ocorrência de divergências entre os saldos de terceiros de cada uma das aplicações. Embora o efeito, em termos relativos, possa não ser materialmente relevante²⁰, são situações que a ADSE-DG deverá ter em conta instituindo procedimentos que reduzam ao mínimo a necessidade

¹⁶ Tendo realçado, no entanto, o esforço da Direção-Geral na aplicação dos princípios contabilísticos atentas as dificuldades em áreas de maior relevância como a contabilização da receita no ano seguinte, resultantes do regime jurídico-financeiro que ainda rege a ADSE-DG (serviço integrado).

¹⁷ Vd. Ponto 8.2, Volume II do Relatório Pag. 53.

¹⁸ Sistema de informação que gere os documentos únicos de cobrança do Estado.

¹⁹ Vd. Ponto 3, Volume II do Relatório, Pag. 11.

²⁰ Acresce que estas regularizações, quando materialmente relevantes, influenciaram diretamente os resultados transitados com reflexo no fundo patrimonial, como especificado na análise da situação financeira.



de proceder a estas correções, em anos posteriores²¹, prejudicando a fiabilidade das demonstrações financeiras.”²²

3.1.3. Incumprimento do princípio da especialização do exercício

“A ADSE-DG não procede à especialização do exercício de todas as rubricas de custos e de proveitos, pelo que as demonstrações financeiras não refletem, na sua plenitude, os proveitos e os custos conhecidos em cada exercício”²³.

3.1.4. Não especialização dos custos com pessoal

“A ADSE-DG não deu pleno cumprimento ao princípio de especialização do exercício uma vez que na previsão dos encargos com pessoal do ano de 2010 não incluiu o montante correspondente ao mês de férias. No ano de 2011, não foi considerada qualquer especialização dos encargos com férias por o valor ter sido considerado irrelevante, atento o estipulado no art.º 21º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que suspendeu o pagamento do subsídio de férias nos vencimentos superiores a € 1.100. Nos anos de 2012 e 2013, apesar da reposição daquele subsídio não foi considerada qualquer previsão desses encargos.”²⁴

3.1.5. Receita cobrada em 2013 reconhecida como proveito apenas em 2014

“Os proveitos não foram integralmente registados uma vez que a receita cobrada, através de documento único de cobrança (DUC), na segunda quinzena de dezembro de cada um dos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013, relativa a descontos, contribuições, quotizações e reembolsos (conta 72 – Impostos e taxas) só foi reconhecida no ano seguinte. Na base da recorrência deste procedimento, ano após ano, está a necessidade de a Direcção-Geral garantir a necessária capacidade de tesouraria para o primeiro mês do ano seguinte, obviando os condicionalismos do regime financeiro, de mera autonomia administrativa.”²⁵.

3.1.6. Não especialização das receitas de descontos e de contribuições da entidade empregadora

“Também não foi efetuada a especialização da receita relativa a desconto e contribuição da entidade empregadora do mês de dezembro de cada ano, cujos montantes não foram entregues dentro do prazo (data do pagamento aos funcionários), bem como a relativa aos restantes meses em falta. Esta especialização

²¹ De notar que no decurso da auditoria, ano de 2014, os serviços financeiros iniciaram o procedimento de sincronização periódica da informação das duas aplicações informáticas com o objetivo de reduzir ao mínimo as situações a corrigir no ano seguinte.

²² Vd. 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 48.

²³ Vd. Ponto 3, Volume II do Relatório, Pag. 11.

²⁴ Vd. Ponto 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 48.

²⁵ Vd. Ponto 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 48 a 49.



deveria ser feita ainda que por estimativa, atento o teor da mesma, de autoliquidação pelas entidades processadoras de vencimentos e de pensões.”²⁶

3.1.7. Fiabilidade dos registos contabilísticos de despesa

“A informação constante dos sistemas aplicativos que suportam a atividade dos regimes convencionado e livre – SICOF e SIR (...), não é coincidente com a informação contabilística, verificando-se algumas discrepâncias²⁷, resultantes do facto de aqueles sistemas estarem em constante mutação com origem em retificações e devoluções de documentos de despesa apresentados por entidades prestadoras convencionadas e pelos quotizados. No caso do regime convencionado, a discrepância mais acentuada deve-se ao facto de se ter tido por referência, na extração da informação, a data da realização do ato de saúde, enquanto que a informação contabilística tem por base a data do registo da fatura²⁸.”²⁹

“Dos testes de auditoria verificou-se que a faturação emitida pelas entidades convencionadas é contabilizada pela data de registo da fatura, no entanto, os atos faturados respeitam a cuidados de saúde prestados em momentos anteriores. Numa análise às faturas registadas em 2013, com a situação de paga, no sistema de business intelligence de análise da despesa³⁰ do regime convencionado, verificou-se que de € 290 milhões ali registados, cerca de 15% (€ 42,4 milhões) respeitava a atos realizados em anos anteriores (14%, €40,4 milhões, em 2012, dos quais € 32,2 milhões foram faturados no primeiro trimestre de 2013). Assim, sem prejuízo de as entidades convencionadas faturarem cuidados de saúde prestados no ano anterior ao longo de todo o ano, os valores identificados na faturação recebida antes do fecho de contas deviam ser especializados.”

“Apesar de a ADSE-DG estabelecer nas convenções celebradas a regra de que faturação dos serviços de saúde tem periodicidade mensal e deverá dar entrada na Direção-Geral até ao dia 30 do mês seguinte àquele em que se verificou a prestação, apenas com a revisão das regras em vigor, com efeitos a outubro de 2014, se cominou no sentido de a ADSE-DG não assumir os encargos relacionados com a faturação de serviços de saúde prestados há mais de 180 dias de calendário.”

“Sem prejuízo da evolução registada observa-se que poderá haver ainda um desfasamento de meio ano entre a prestação do ato e a sua faturação, o que não só

²⁶ Vd. Ponto 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 49.

²⁷ A título de exemplo em 2013:

- regime convencionado, custos contabilísticos - € 288,6 milhões; custos SICOF por data do registo - € 290 milhões; custos SICOF por data do ato – € 280,1 milhões;
- regime livre, custos contabilísticos - €132,9 milhões; custos SIR por data do pagamento – € 129,1 milhões.

²⁸ Tendo por base esta data, os dados constantes do sistema revelam divergências pouco significativas em relação aos valores contabilizados.

²⁹ Vd. Ponto 3, Volume II do Relatório, Pag. 11 e 12.

³⁰ Ferramenta de *business intelligence* que permite a organização e análise de dados existente nos diferentes módulos do sistema aplicativo, com o objetivo, na ADSE-DG, de proceder ao controlo das despesas com o regime de benefícios.



dificulta a tarefa de especialização do exercício, mas também o controlo dos atos faturados. Um prazo de dois meses seria suficiente para emitir a primeira faturação (no mês seguinte ao da sua prestação) e para acertos referentes a atos que eventualmente não tenham sido faturados no mês da faturação.”³¹

3.1.8. Não especialização da faturação da ANF

“No âmbito do protocolo celebrado entre a ADSE-DG e a Associação Nacional de Farmácias³², as farmácias devem entregar na ADSE-DG a faturação dos medicamentos dispensados em cada mês até ao dia 20 do mês seguinte. O mesmo protocolo prevê o prazo de 10 dias para a ADSE-DG efetuar o respetivo pagamento. Assim a ADSE-DG, apenas reconhecia³³ o custo desta faturação na data do pagamento. Com este procedimento o custo relativo à faturação dos medicamentos dispensados em novembro e dezembro, de cada um dos anos apenas era reconhecido em janeiro e fevereiro do ano seguinte.”

“Cientes da incorreção deste procedimento decidiram proceder à sua alteração no âmbito dos procedimentos do fecho de contas do ano de 2013, afetando o valor de € 5,9 milhões, pago em janeiro de 2013, a custos de exercícios anteriores e registar como custo do ano o valor da faturação entregue em dezembro de 2013, com data limite de pagamento em janeiro. Ficou no entanto por regularizar a faturação entregue em janeiro, respeitante aos medicamentos dispensados em dezembro, que também deve ser registada como custo do ano anterior utilizando a conta de acréscimos de custos.” “Já em 2012 tinham sido efetuadas regularizações de custos com as farmácias, num total de menos € 6,5 milhões que afetaram diretamente os resultados transitados, dada a materialidade do montante (mais de 1% das contas de proveitos).”³⁴

3.1.9. Saldos de terceiros - SNS

*“No âmbito dos testes de auditoria foram contactadas todas as entidades que integram o SNS (56 entidades) para análise do processo da dívida da ADSE-DG relativa aos cuidados de saúde prestados aos seus quotizados, objeto dos Memorandos de Entendimento, (...) tendo-se obtido resposta de 31 entidades (97%).” **Relativamente aos valores em dívida indicados, das 31 entidades que responderam apenas 4 indicaram valores de dívida coincidentes com os valores registados pela ADSE-DG. Da análise das divergências verificou-se que 20 entidades indicaram um montante inferior ao registado pela ADSE-DG, num total de cerca de € 2,4 milhões e 8 entidades indicaram um montante superior, cerca de € 1,3 milhões, dos quais € 1,2 milhões respeitam a uma entidade (...).***

“As divergências apuradas, para além de revelarem falta de fiabilidade dos registos, quer das entidades quer da ADSE-DG, as quais já deviam ter conciliado as

³¹ Vd. Ponto 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 49.

³² Que estabelece procedimentos para faturação das farmácias associadas à ADSE-DG.

³³ Até 2013.

³⁴ Vd. Ponto 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 49 e 50.



respetivas contas corrente identificando e corrigindo as divergências existentes³⁵, levantam um outro problema que se prende com o facto dos encontros de contas efetuados por algumas entidades, bem como a compensação efetuada em 2014 pela ADSE-DG nas transferências financeiras para a ACSS, do montante da dívida dessas entidades, originarem novos valores a repor ou a receber entre a ADSE-DG e as entidades.”³⁶

3.1.10. Saldos de terceiros – Autarquias Locais

“Da circularização efetuada a 61 autarquias com dívidas de reembolso/capitação de montante igual ou superior a € 90.000, no âmbito dos testes de auditoria, com o objetivo de conciliar os saldos em dívida registados pela ADSE-DG com os saldos registados nas contas de cada uma das entidades, obteve-se resposta de 57 entidades (93%). Das 57 entidades que responderam apenas 6 indicaram valores de dívida coincidentes com os valores registados pela ADSE-DG. Da análise das divergências verificou-se que 27 entidades indicaram um montante inferior ao registado pela ADSE, num total de cerca de € 3 milhões e 23 entidades indicaram um montante superior, cerca de € 0,4 milhões. Das divergências apuradas destaca-se o caso de duas autarquias que invocam a prescrição da dívida nos montantes de € 1,2 e 0,2 milhões.”³⁷

3.1.11. Saldos de terceiros – dívida de capitações

“Em 31 de dezembro de 2013 a dívida contabilizada pela ADSE-DG relativa a capitações, ascendia a cerca de € 2,7 milhões, sendo 41% (€ 1,1 milhões) de estabelecimentos de ensino particulares. A remanescente respeitava a entidades da Administração Local, essencialmente freguesias, e do setor empresarial público.

Das entidades contactadas (62), no âmbito dos testes de auditoria, com dívida igual ou superior a € 1.000, responderam 28, e apenas 11 indicaram valores em dívida, dos quais apenas numa situação o valor indicado coincide com o valor registado no sistema da ADSE-DG e outra situação indica um valor ligeiramente (-€ 78,02)

³⁵ Procedimento indispensável ao cumprimento do objetivo principal dos Memorandos de 2010, “(...)liquidação completa da dívida(...)”.

³⁶ Vd. Ponto 11.1.1 Volume II do Relatório, Pag. 87 e 88. No âmbito do acompanhamento das recomendações o atual Diretor Geral da ADSE vem informar que “A resolução desta recomendação insere-se num trabalho mais amplo, levado a cabo pela DSB, no sentido de se conciliarem os saldos das entidades terceiras da ADSE, quer sejam processadoras de vencimentos e de entrega de descontos, quer sejam entidades a quem liquidamos reembolsos (...)”.

Dos contactos que se têm efetuado com as entidades do SNS, e que apresentam nas nossas contas correntes saldos devedores de reembolsos para com a ADSE, sempre que possível tem-se realizado uma conciliação, de modo a que ambas as partes estejam em consonância.

Porém, estas iniciativas não têm sido de fácil execução, embora haja uma forte esperança de que com a passagem da ADSE para o Ministério da Saúde seja possível dirimir com mais facilidade as dívidas daquelas entidades.”

No mesmo âmbito a ACSS vem dizer que se encontra a “(...) planear o processo de circularização (...) prevendo-se que o mesmo se inicie a breve trecho.”

³⁷ Vd. Ponto 11.1.2 Volume II do Relatório, Pag. 91.



superior. Todas as restantes indicam valores inferiores. Esta situação exige da parte da ADSE-DG a implementação de um processo de conciliação de dívida que acautele também a eventual oposição da entidade devedora no âmbito do processo de execução fiscal.”³⁸

3.1.12. Dívidas reclamadas pelas Regiões Autónomas

“(…) na sequência dos Memorandos de 2010, a ADSE-DG deixou de ter dotação orçamental para prover aos encargos com os serviços prestados pelas instituições e serviços do SNS. Esta dotação também suportava os encargos com os serviços prestados pelos SRS/RA. Sucede, porém, que os Memorandos envolveram apenas representantes do Ministério da Saúde, responsável pelo SNS, e dos Ministérios responsáveis pelos subsistemas de saúde, não estando presentes representantes dos SRS/RA, cujas instituições e serviços continuaram a faturar à ADSE-DG os cuidados prestados, como o faziam até 31 de dezembro de 2009.”

“Esta faturação tem sido devolvida pela ADSE-DG que invoca, para o efeito, os Memorandos e a inexistência de dotação orçamental. (...)”

“Questionadas as instituições e serviços dos SRS/RA sobre os valores registados nas suas contas como estando em dívida por parte da ADSE-DG, as mesmas reportaram € 74,2 milhões, a 31 de dezembro de 2013, e € 78,6 milhões, em 31.05.2014, (...), sendo que cerca de 90% dos valores em dívida respeitam a atos prestados após 01.01.2010. Tendo, no entanto, a ADSE-DG, desde 2010, deixado de receber financiamento público para o pagamento dos cuidados prestados pelo SNS e pelos SRS/RA e devendo os mesmos ser suportados com receitas gerais provenientes dos impostos, a regularização destas dívidas é responsabilidade do Governo da República e/ou dos Governos Regionais, através dos respetivos orçamentos, sendo que o desconto dos quotizados não pode sustentar despesa que já é suportada pelos impostos que estes também suportam.”³⁹

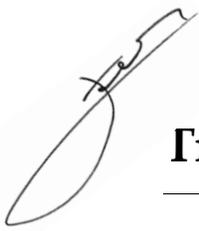
O Diretor Geral da ADSE, em funções à data do encerramento das contas do exercício de 2014, agiu corretamente não reconhecendo aquela dívida, dada a inexistência de dotação orçamental para a ADSE assumir tal responsabilidade.

3.1.13. Não contabilização dos proveitos relativos a receitas próprias não cobradas

“O Despacho n.º 1452/2011, do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, determina que, caso a entrega das verbas referidas não ocorra dentro do prazo estabelecido, a ADSE-DG deve estimar os respetivos montantes e solicitar a sua retenção nas transferências do Orçamento do Estado. Quando as estimativas referidas não coincidam com os montantes efetivamente devidos, o respetivo acerto é assegurado por compensação nas entregas futuras ou mediante entregas suplementares no mês seguinte.”

³⁸ Vd. Ponto 11.1.3, Volume II do Relatório, Pag. 91.

³⁹ Vd. Ponto 12.1, Volume II do Relatório, Pag. 99 e 100.



“Decorridos cinco anos sobre a data do despacho, estes mecanismos não foram implementados pela ADSE-DG”⁴⁰

“A não entrega ou o atraso na entrega do desconto e da contribuição da entidade empregadora não são registadas nos documentos de prestação de contas da ADSE-DG como receita e como dívida (...). A contabilização deve ter por base os ficheiros de detalhe remetidos que funcionam como notas de liquidação e, no caso, da não entrega dos ficheiros, ser feita com base em estimativas da ADSE-DG sobre os montantes não entregues.”⁴¹

“As entidades empregadoras das Administrações Regionais da Madeira (na sua maioria) e dos Açores (a totalidade) não entregam o desconto dos quotizados seus trabalhadores à ADSE-DG⁴². O desconto, das primeiras, é entregue à Secretaria Regional do Plano e Finanças da Madeira e, das segundas, à Administração Regional do Orçamento e Tesouro dos Açores.

Na Administração Regional da Madeira excetuam-se 32 entidades, assinaladas no Anexo 36, que começaram a entregar o desconto à ADSE-DG a partir de 2012/2013⁴³.

No âmbito da resposta aos questionários da auditoria, as entidades das Administrações Regionais argumentaram que os descontos retidos são receita das Regiões, considerando que são estas que suportam os encargos com a prestação de cuidados de saúde aos quotizados da ADSE⁴⁴.

De acordo com informação prestada pelas entidades empregadoras da Administração Regional da Madeira, o valor dos descontos retidos e entregues à Secretaria Regional do Plano e Finanças da Madeira entre 2011 e 2013 ascende pelo menos a € 8,5 milhões⁴⁵. A este valor acresce ainda o valor de € 2,2 milhões relativo às entidades que ainda não têm perante a ADSE-DG os descontos completamente regularizados⁴⁶.

⁴⁰ Vd. Ponto 11.2, Volume II do Relatório, Pag. 93.

⁴¹ Vd. Ponto 11.2, Volume II do Relatório, Pag. 95 e 96.

⁴² A não entrega respeita apenas aos descontos dos seus trabalhadores. Os descontos dos aposentados são entregues à ADSE-DG pelo Centro Nacional de Pensões e pela Caixa Geral de Aposentações.

⁴³ Até então entregavam à Secretaria Regional do Tesouro e Finanças.

⁴⁴ A Vice-Presidência do Governo Emprego e Competitividade Empresarial dos Açores (Ref.^a Sai-VPG/2014/580/F, de 22.08.2014) informou que os descontos retidos pelas entidades que integram a Administração Regional são entregues na Administração Regional do Orçamento e Tesouro – DROT (Açores), constituindo uma receita da Região, considerando que é esta entidade que suporta os custos com os beneficiários (...). Por força da alínea b) do n.º 4 do artigo 6º do DL n.º 234/2005, de 30 de dezembro, que alterou e republicou o DL n.º 118/83, de 25 de fevereiro, “Os encargos resultantes são suportados: b) Pelos organismos autónomos ou Regiões, ... relativamente aos seus funcionários e agentes.” (sublinhado nosso)”. As entidades da Administração Regional da Madeira reproduziram a informação também veiculada pela Secretaria Regional do Plano e Finanças/Direção Regional do Tesouro (of.º 677, de 31.07.2014) e pelo Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM (mail de 30.07.2014). Sobre este assunto as entidades informaram que entregam a receita do desconto na Secretaria Regional do Plano e Finanças.

⁴⁵ Valor informado por 48 entidades empregadoras.

⁴⁶ Valores de 2011 e 2012 informados por 23 entidades.



Já o valor dos descontos retidos e entregues à Administração Regional do Orçamento e Tesouro dos Açores, entre 2011 e 2013, ascende a € 14,1 milhões, conforme informação da Vice-Presidência do Governo Regional.”⁴⁷

No âmbito do processo de acompanhamento das recomendações verificou-se que **continua a não existir reflexo contabilístico das quotizações em dívida**, embora sejam feitas estimativas do seu valor. O montante dos descontos não entregues à ADSE, incluindo o montante não entregue por entidades empregadoras que também não remetem os ficheiros com o detalhe dos descontos⁴⁸, passou a ser estimado com base num montante de desconto médio calculado com base no número de quotizados e no valor pago pelas entidades empregadoras nesse mês.

3.1.14. Provisões para cobranças duvidosas

“O ativo circulante é composto maioritariamente (mais de 90%) pelas dívidas de terceiros à ADSE-DG as quais respeitam aos reembolsos faturados aos organismos com autonomia administrativa e financeira (até 2010) e às entidades das Administrações Regionais e Local. Em 31 de dezembro de 2013, a dívida ascendia a € 62 milhões.” A Dívida a 31 de dezembro de 2014 ascende a cerca de € 50 milhões.

“Apesar de existirem dívidas de montante materialmente relevante com antiguidade superior a 180 dias⁴⁹, algumas das quais com antiguidade superior a 20 anos, a ADSE-DG não tem refletido nas Demonstrações Financeiras o seu risco de incobrabilidade através do registo de provisões, não dando cumprimento ao princípio contabilístico da prudência.”⁵⁰

No âmbito do processo de acompanhamento das recomendações, o atual Diretor-Geral da ADSE informou que *“A ADSE tem feito, desde o relatório preliminar, um conjunto de iniciativas e contactos com a ESPAP e com a DGO no sentido de se criar uma provisão para dívidas de cobrança duvidosa, superiores a 20 anos, tendo tentado que essa provisão fosse incluída nas contas de 2014, o que não foi possível pois a posição da ESPAP é no sentido de não ser possível registar na atual aplicação do GeRFiP provisão de cobranças duvidosas para entidades do Estado, nem uma eventual adoção seria de resolução rápida, pois careceria de validação da DGO, o que levou a abandonar a criação dessa provisão para a Conta de Gerência de 2014”⁵¹.*

⁴⁷ Vd. Ponto 12.4, Volume II do Relatório, Pag. 103 e 104.

⁴⁸ Em 2014 essa estimativa era feita apenas relativamente a entidades que enviavam o ficheiro de detalhe, mas que num determinado mês não entregavam o desconto no prazo, não incluía as entidades que não entregavam o ficheiro.

⁴⁹ O sistema de informação reporta no máximo esta antiguidade.

⁵⁰ Vd. Parágrafos 87 e 88, Volume I do Relatório, Pag. 26.

⁵¹ Acrescenta que *“Entretanto, obteve-se um primeiro parecer da DGO, que é no sentido de que, embora o POCP seja omissivo relativamente aos critérios inerentes à constituição de provisões para clientes de cobrança duvidosa, se possa estabelecer um paralelo com o preconizado no ponto 2.7- Provisões do Plano Oficial de Contabilidade Pública, para o Sector da Educação.*



3.2. No geral, as situações elencadas ao longo do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção, referentes ao exercício de 2013, e aqui reproduzidas, continuam a verificar-se no ano de 2014, como se extrai da análise dos documentos de prestação de contas bem como da correspondência trocada com a ADSE-DG, no âmbito do acompanhamento do acatamento das respetivas recomendações, exceto nos seguintes casos:

- A receita cobrada, através de documento único de cobrança (DUC), na segunda quinzena de dezembro, relativa a descontos, contribuições, quotizações e reembolsos (conta 72 – Impostos e taxas) foi entregue no tesouro e reconhecida como proveito do ano.
- Foi realizada a especialização dos custos com pessoal.
- Durante o ano de 2014 iniciaram o processo regular de sincronismo do sistema de informação da contabilidade (GeRFip) com o sistema de informação independente SICOF – Sistema de Informação de Conferência de Faturas reduzindo assim o volume de correções de erros e omissões relativas a exercícios anteriores, nas contas de terceiros, que regularmente sobrevalorizavam os proveitos e os custos extraordinários relativos a esses exercícios. (em 2013 a conta 797 – Correções relativas a exercícios anteriores registou um montante de € 629.789,09 (Anexo 15 do Relatório Volume II) em 2014 € 187.460,45).

3.3. Verificou-se ainda que a forma de contabilização das **receitas provenientes dos descontos dos quotizados não é a adequada**, não refletindo a sua natureza enquanto receita da principal atividade da ADSE. De facto, os descontos dos quotizados entregues à ADSE estão a ser contabilizados na conta do POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública, 72 – Impostos e Taxas.

A utilização desta conta é fundamentada com a necessidade de, face à natureza jurídica de serviço integrado da Direção-Geral, correlacionar as contas daquele Plano com a classificação económica das receitas previstas no anexo I ao Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro⁵².

Desde que se encontrem em mora há mais de seis meses, os créditos sobre clientes não devem ser considerados de cobrança duvidosa, sem que esteja devidamente justificado o seu risco de incobrabilidade. Porém, os créditos sobre o Estado, tal como determina o CIRC (para as entidades que estejam sujeitas ao seu âmbito), não são fiscalmente aceites provisões sobre estes.

Para entidades que não estejam sujeitas ao seu âmbito de aplicação, parece que, para efeitos de gestão, devem ser reconhecidos todos os factos que contribuam para a imagem verdadeira e apropriada da sua posição financeira. Sendo a maioria dos “clientes” da ADSE em mora e com dívidas superiores a vinte anos, referentes a autarquias locais, o primeiro parecer da DGO seria de difícil aplicação, pelo que se irá, uma vez mais, solicitar à DGO uma reapreciação desta sua tese, atendendo à situação específica da ADSE.”

⁵² Como o desconto para a ADSE está classificado no capítulo “03 - “Contribuições para a Segurança Social, a CGA e a ADSE, especificamente no código 03.03.02 – participações para a ADSE daí resultou a utilização da conta POCP 7230000000 – “Impostos/Taxas-Contribuições para Seg.Social”, configurada no GeRFip pela ESPAP, para a ADSE.



No entanto, tratando-se o **desconto dos quotizados** de uma contribuição voluntária, paga pelos quotizados, cuja contrapartida é a prestação de um serviço, por parte da ADSE, este **configura claramente uma prestação de serviços**.

Assim, e por analogia do que acontece com um prémio de seguro ou com as quotas de uma associação mutualista, **os descontos dos quotizados da ADSE devem ser refletidos contabilisticamente na conta 712 - Prestações de serviços**. Note-se, a este respeito, a forma de contabilização prevista no Sistema de Normalização Contabilística para as entidades do sector não lucrativo, que prevê uma subconta de prestações de serviços, especificamente para quotizações e joias.

Acresce que a utilização da conta 72 – Impostos e Taxas fomenta a perceção errada, dos quotizados e do público em geral, do desconto como um imposto ou uma taxa, quanto efetivamente não o é.

Refira-se que, **também a Comissão de Normalização Contabilística, em resposta a comunicação do Tribunal de Contas⁵³, corrobora a posição do Tribunal, informando que** “... *tratando-se de um subsistema de saúde de adesão e contribuição voluntárias, os rendimentos auferidos pela ADSE com base nessas contribuições consubstanciam mais uma prestação de serviços aos aderentes do que uma taxa compulsiva universal, pelo que a sua contabilização nesta entidade se deve fazer na conta 72 – Prestação de serviços.*” [do Plano de Contas Multidimensional do SNS-AP] e que “... *está disponível para emitir uma orientação técnica específica para a ADSE relativamente ao assunto (...) baseada na posição expressa pelo Tribunal de Contas com a qual a CNC está de acordo.*”, concluindo “*Nesse sentido, deverá a ADSE considerar a utilização de uma conta 7214 – Subsistemas de saúde facultativos, uma subconta da conta 72 – Prestação de serviços e concessões*”⁵⁴. (sublinhado nosso)

- 3.4. Conclui-se, assim, que a conta da ADSE, gerência de 2014, apresenta erros e omissões materialmente relevantes, destacando-se a não contabilização dos proveitos e das correspondentes dívidas, relativos a receitas próprias não cobradas.**

Os proveitos e as dívidas de terceiros à ADSE e, conseqüentemente, o seu ativo e os seus resultados líquidos, estão subavaliados, porquanto não refletem os montantes de desconto não entregues pelas entidades empregadoras, nomeadamente pelas Regiões Autónomas, que são apurados essencialmente numa ótica de caixa, e não numa ótica patrimonial. A este respeito, a conta apresentada pressupõe a existência de três ADSE - uma nacional e uma em cada Região Autónoma -, o que é falso e induz o Tribunal e os seus utilizadores, designadamente os quotizados e a tutela, em erro.

⁵³ Despacho do Juiz Conselheiro Relator de 29 de janeiro de 2016.

⁵⁴ Ofício de 3 de março de 2016.



4. ANÁLISE AO CONTRADITÓRIO

- 4.1. Em cumprimento do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o responsável pela gerência do ano de 2014 da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas, o atual Diretor-Geral e os Ministros das Finanças e da Saúde, foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no relato, para efeitos do exercício do direito do contraditório.
- 4.2. Considerando que os responsáveis se pronunciaram também sobre o relato de verificação interna da conta de 2013 (Proc.º n.º 4767/2013) e que as respostas têm por base factos semelhantes, complementando-se, as mesmas foram consideradas em conjunto.
- 4.3. Face às respostas inicialmente apresentadas pelos Ministros das Finanças e da Saúde, através dos respetivos Chefes do Gabinete, foram, ainda, solicitados esclarecimentos aos mesmos relativamente à matéria que suporta a recomendação do Tribunal sobre a contabilização das quotizações provenientes dos descontos dos quotizados, numa conta de prestação de serviços, tendo em conta a natureza dos valores recebidos.
- 4.4. O Ministro da Saúde, através do Chefe do Gabinete, pronunciou-se essencialmente sobre as recomendações que lhe são dirigidas.
- 4.5. O Ministro das Finanças, em sede de esclarecimentos, remeteu, através do Chefe do Gabinete, informação da Direção-Geral do Orçamento sobre a contabilização das quotizações provenientes dos descontos dos quotizados.
- 4.6. Reportando o presente Relatório a factos anteriores à sua nomeação, o Diretor-Geral em funções desde 1 de janeiro de 2015 pronunciou-se essencialmente sobre as recomendações que lhe são dirigidas.
- 4.7. Já o Diretor-Geral em funções em 2014 pronunciou-se sobre os factos da gerência do ano.
- 4.8. Os comentários produzidos no exercício do contraditório foram analisados, ponderados e tidos em conta pelo Tribunal na redação final deste Relatório, tendo os mais relevantes sido sistematizados no quadro seguinte.

<i>Alegações</i>	<i>Comentários</i>
<p><i>Dívidas reclamadas pelas Regiões Autónomas (ponto 3.1.12 e recomendações 2 e 6)</i></p> <p>O Ministro da Saúde, através do Chefe do Gabinete, remeteu para a informação apresentada no âmbito do processo de auditoria de acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção (Processo n.º 25/2015), no âmbito das quais sustenta o entendimento de que a Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas é responsável pelo pagamento dos cuidados prestados aos</p>	<p>Sem prejuízo da matéria ser, também, objeto do processo de auditoria de acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção (Processo n.º 25/2015), considerando o pagamento efetuado em 2015, refere-se desde já que as recomendações formuladas no presente Relatório encontram sustentação nas normas jurídicas em vigor que retiram à Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas a responsabilidade por esse pagamento,</p>



<p>quotizados/beneficiários da ADSE pelos Serviços Regionais de Saúde, refutando, assim, o teor da recomendação n.º 2.</p> <p>O atual Diretor-Geral, em funções deste 1 de janeiro de 2015, quanto à recomendação n.º 6, que lhe foi dirigida “<i>Não reconhecer as dívidas reclamadas pelos Serviços Regionais de Saúde da Madeira e dos Açores, relativos a serviços prestados aos beneficiários da ADSE, aos quais estes já têm direito, enquanto cidadãos, por decorrerem das obrigações constitucionais daqueles Serviços Regionais de Saúde.</i>”, limitou-se a informar que tal não ocorreu no ano de 2014, sendo que de acordo com a informação prestada por este responsável no âmbito do processo de auditoria de acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção (Processo n.º 25/2015), se conclui que o mesmo tem um entendimento semelhante ao do Ministro da Saúde.</p> <p>Aliás, no âmbito desse processo de auditoria, verificou-se que, em 2015, a ADSE-DG pagou ao Serviço Regional de Saúde da Madeira o montante de € 29.751.800,63.</p>	<p>atribuindo-a ao Serviço Nacional de Saúde, designadamente:</p> <p>⇒ Normas que atribuem a responsabilidade dessa despesa ao Serviço Nacional de Saúde, isentando a ADSE do respetivo pagamento: n.ºs 1, als. a) e d), e 2, do Memorando de Entendimento de 18 de janeiro de 2010, art.ºs 160º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, 189º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, 150º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, 148º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e 151º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro;</p> <p>⇒ Normas relativas à afetação do desconto dos quotizados, art.ºs 46º, n.º 2, e 48º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, aditados pela Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro, e alterados pela Lei n.º 30/2014, de 19 de maio;</p> <p>⇒ Normas relativas à afetação da contribuição da entidade empregadora e do reembolso ao sistema de benefícios ADSE: art.ºs 47º-A, n.º 2, e 48º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e art.ºs 4º, n.º 1, als. b) e c), e n.º 2, 5º, n.ºs 4 e 5, do mesmo diploma⁵⁵.</p> <p>Deste modo, mantêm-se as recomendações n.ºs 2 e 6.</p>
<p>Contabilização das receitas provenientes dos descontos dos quotizados (ponto 3.3 e recomendações 3 e 8)</p> <p>O Ministro da Saúde, através do Chefe do Gabinete, considerou não ser “... a entidade melhor posicionada para emitir opinião acerca da [contabilização dos descontos dos quotizados] e alterar procedimentos.”, mas a Comissão de Normalização Contabilística.</p> <p>Já a informação da Direção-Geral do</p>	<p>As recomendações 3 e 8 sustentam-se no facto de a natureza do desconto dos quotizados, uma contribuição voluntária, paga pelos quotizados, cuja contrapartida é a prestação de um serviço, por parte da ADSE, não se coadunar com a sua contabilização na conta “72 – Impostos e Taxas”, de natureza coerciva, devendo antes ser contabilizada numa conta de prestação de</p>

⁵⁵ Devendo estes ser conjugados com as normas das Leis do Orçamento do Estado que estabeleceram o financiamento direto do Serviço Nacional de Saúde pelas Autarquias Locais: art.ºs 154º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, 161º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, 190º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, 152º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, 150º da Lei n.º 83-C/2013, de 13 de dezembro, e 154º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro. E também com o art.º 34º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho, relativo às obrigações dos serviços e fundos autónomos do Estado quanto ao regime de benefícios, também citado no referido anexo.



Orçamento remetida pelo Ministro das Finanças, através do Chefe do Gabinete, conclui, “... *na falta de solução mais rigorosa ...*”, pela adequação da contabilização das quotizações na conta “72 – Impostos e Taxas”, mais precisamente “... *na conta “723 – Contribuições para a Segurança Social” (...), tendo em conta a consistência com a classificação orçamental e a natureza de proteção social que a ADSE assegura aos seus beneficiários.*”.

O Diretor-Geral atualmente em funções referiu que a contabilização na conta “72 – Impostos e Taxas” “*dá primazia à forma como essas receitas são classificadas orçamentalmente, ou seja, como “contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE”, logo associadas a um grupo de contas, em GERFiP, denominado “Proveitos sem IVA”...*”. No entanto, informa que procurará “... *dar acolhimento a esta recomendação do Tribunal de Contas (...)* junto da DGO e da ESPAP”.

O Diretor-Geral responsável pela gerência de 2014 “[*crê*] que a utilização desta conta [72] não foi uma opção da Direção-Geral.”.

serviços, como recomendado.

A justificação dada pela Direção-Geral do Orçamento (“*a natureza de proteção social que a ADSE assegura aos seus beneficiários*”) para suportar a posição de que é adequada a contabilização das quotizações provenientes dos descontos na conta “72 – Impostos e Taxas” tem por base a falta de clareza sobre o papel da ADSE no sistema de saúde português que o Governo, órgão com competência legislativa e executiva para o fazer, persiste em não clarificar.

De facto, conforme sustentado no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção, desde 2010 que a ADSE vem perdendo as características de subsistema de saúde, devendo ser assumida como um sistema complementar de saúde, semelhante ao oferecido por mutualidades e, embora com diferenças mais acentuadas, pelos seguros de saúde. Neste sentido, formulou a seguinte recomendação aos membros do Governo responsáveis pela ADSE, atualmente o Ministro da Saúde:

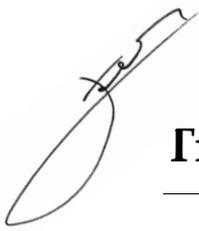
“1. Diligenciar pela alteração do regime jurídico que regula o esquema de benefícios da ADSE e a responsabilidade financeira da mesma por cuidados prestados aos seus quotizados de modo a que fique claro: 1.1. O objeto da responsabilidade financeira da ADSE, considerando que a mesma, sendo financiada apenas com os descontos dos quotizados, é um sistema extrínseco ao Serviço Nacional de Saúde e dos Serviços Regionais de Saúde, não podendo, em caso algum ser considerado um subsistema.”.

A proteção social que justifica a contabilização de descontos e outros pagamentos na conta “72 – Taxas e Impostos” – é aquela que resulta de sistemas compulsórios de proteção social. Ora, desde 2010, inclusive, que o sistema ADSE é de adesão facultativa para qualquer trabalhador em funções públicas.

Acresce que, como referido no ponto 3.3, também a Comissão de Normalização Contabilística, conclui que “... *deverá a ADSE considerar a utilização de uma conta 7214 – Subsistemas de saúde facultativos, uma subconta da conta 72 – Prestação de serviços*



	<i>e concessões”.</i>
<p>Disponibilidade dos saldos de gerência (ponto 2.6 e recomendação 4)</p> <p>O Ministro da Saúde, através da Chefe do Gabinete, informa, quanto à recomendação n.º 4, da “... criação de um grupo de trabalho no âmbito do Ministério da Saúde que, com a participação dos sindicatos, irá reequacionar o estatuto jurídico-administrativo da ADSE e o respetivo modelo de financiamento.”.</p> <p>Esse grupo, intitulado de “Comissão de Reforma do Modelo de Assistência na Doença aos Servidores do Estado”, foi criado pelo Despacho n.º 3177-A/2016, do Ministro da Saúde, publicado no DR 2ª S, n.º 42, de 1 de março, com a missão de apresentar, até ao dia 30 de junho de 2016, uma proposta de projeto de enquadramento e regulação que contemple a revisão do modelo institucional, estatutário e financeiro da Assistência na Doença aos Servidores do Estado (ADSE), de acordo com o previsto no Programa do Governo e, tendo em conta, as Recomendações do Tribunal de Contas.</p>	<p>Sem prejuízo de se aceitar que os estudos possam ser necessários para suportar a decisão do Governo, o Tribunal não pode deixar de notar que recomendação semelhante consta já do Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção, de 17 de junho de 2015, e que a mesma foi formulada porque a alteração do modelo de financiamento da ADSE, iniciada em 2011, não foi, como devia, acompanhada da atribuição de autonomia financeira à ADSE.</p> <p>Apenas em 2015, os sucessivos Governos começaram a preocupar-se com esta matéria sendo que, até à atualidade, não foi tomada qualquer decisão neste âmbito, com prejuízo para a gestão do regime de benefícios. Os governantes limitaram-se a constituir grupos de trabalho para o efeito, protelando assim qualquer decisão sobre o assunto.</p> <p>Não se pode deixar ainda de notar que, apesar de os sucessivos Governos terem criado grupos de trabalho com o objetivo de estudarem modelos de governação da ADSE:</p> <ul style="list-style-type: none">⇒ Equipa Técnica, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2015, de 15 de janeiro;⇒ Comissão de Reforma do Modelo de Assistência na Doença aos Servidores do Estado, criada pelo Despacho n.º 3177-A/2016, de 29 de fevereiro, do Ministro da Saúde, <p>ou com competências relevantes que interferem com a gestão do sistema ADSE, como o Colégio de Governo dos Subsistemas públicos de Saúde, criado pelo Decreto-Lei n.º 154/2015, de 7 de agosto, em nenhum deles foi prevista a participação de representantes dos quotizados, apesar de serem estes os financiadores da ADSE.</p>
<p>Existência de dois balanços (ponto 2.6 e recomendação 9)</p> <p>Sobre a existência de dois balanços, o responsável pela gerência de 2014 considera “... que se trata de uma questão relacionada com o GeRFIP, reconhecida pela própria</p>	<p>Sobre o argumento do responsável pela gerência de 2014, para justificar a existência de dois balanços, o Tribunal reforça que a Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas podia ter</p>



<p><i>eSPap, e provocada por procedimentos não prosseguidos pela Direção-Geral.”.</i></p> <p>Relativamente ao encerramento das contas de 2015, o Diretor-Geral da ADSE, atualmente em funções, informa que irão proceder em conformidade com a recomendação efetuada (recomendação n.º 9).</p>	<p>ultrapassado esta situação se tivesse contabilizado os saldos de gerência na conta de terceiros 26837 no próprio ano, o que devia ter feito considerando, como observado, que esses saldos não satisfazem o grau de liquidez de uma disponibilidade.</p>
<p><i>Não desagregação dos valores cobrados de receitas próprias (ponto 3.1.1)</i></p> <p>A este respeito, o Diretor-Geral responsável pela gerência de 2014 salienta que “... a Direção-Geral dispõe de registos históricos para as diferentes componentes das receitas anuais que poderiam ter constado no Anexo ao Balanço e à Demonstração de resultados.” e que “No relatório de atividades sempre se apresentou informação com a desagregação dos valores cobrados de receitas próprias, num capítulo próprio e num anexo.”, sendo este disponibilizado ao Tribunal de Contas e no sítio de INTERNET da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas.</p>	<p>Sem prejuízo da existência da informação referida, o que está em causa é a identificação, com base nas demonstrações financeiras, do montante das quotizações provenientes dos descontos dos quotizados, afeta ao sistema de benefícios da ADSE (prestação de cuidados em regime livre e convencionado).</p> <p>Apesar de, em 2015, ano em que a ADSE ainda recebeu contribuição da entidade empregadora⁵⁶, a receita proveniente do desconto ter sido autonomizada em termos orçamentais⁵⁷, esta receita, na contabilidade patrimonial, continuou a ser contabilizada na mesma conta da receita proveniente da contribuição da entidade empregadora: a conta “72 – Taxas e Impostos”. Refira-se que, conforme propugnado no ponto 3.3 e nas recomendações 3 e 8, a receita proveniente dos descontos dos quotizados deve ser contabilizada numa conta de prestações de serviços.</p>
<p><i>Sobrevalorização de custos e proveitos extraordinários e Fiabilidade dos registos contabilísticos de despesa (pontos 3.1.2 e 3.1.7)</i></p> <p>Quer o Diretor-Geral em funções em 2014, quer o Diretor-Geral em exercício, ressaltam os esforços da ADSE-DG, ao longo dos anos, em especial em 2014, para ultrapassar os constrangimentos provocados pela falta de sincronismo entre as aplicações que suportam</p>	<p>Sem prejuízo de se reconhecer o esforço realizado (evolução positiva verificada entre 2013 e 2014⁵⁸), a ADSE deve continuar a desenvolver procedimentos que reduzam/eliminem a necessidade das correções assinaladas.</p>

⁵⁶ Apesar de extinta pela Lei do Orçamento do Estado de 2015 (art.º 260º, al. e), da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro), a ADSE ainda arrecadou receita de contribuição da entidade empregadora, referente ao ano de 2014 e não cobrada nesse ano.

⁵⁷ Informação prestada pelo Diretor-Geral atualmente em funções e pelo Ministro da Saúde, em sede de contraditório.

⁵⁸ Conforme ponto 3.2 do presente Relatório.



<p>a atividade operacional da ADSE e o <i>GeRFip</i>, constatando o Diretor-Geral em funções até 2014 que “... o valor das correções em 2014 já foi um terço do valor apurado em 2013...”.</p>	
<p><i>Não contabilização dos proveitos relativos a receitas próprias não cobradas (ponto 3.1.13 e recomendação 13)</i></p> <p>O Diretor-Geral em funções em 2014 salienta “... todo o desenvolvimento aplicacional que foi necessário para proceder à cobrança das (...) verbas [de desconto]...”, “... o trabalho de sensibilização junto do universo das entidades empregadoras que apuram descontos...” e “... o esforço [das] organizações para instituir os procedimentos, muito especialmente, criar o ficheiro dos descontos a remeter à ADSE.”.</p> <p>Alega, ainda, que “A Direção-Geral não tem como conhecer o valor do desconto se as entidades não entregarem os ficheiros.”.</p> <p>Já o atual Diretor-Geral informa que “... a ADSE, na sequência da recomendação de adoção de procedimentos de contabilização dos montantes de descontos não entregues⁵⁹ (...), apurou, a partir de junho de 2015, por cálculo estimativo, “com base num montante de desconto médio calculado com base no número de quotizados e no valor pago pelas entidades empregadoras nesse mês”, os valores de desconto não entregues, e procurará refletir contabilisticamente as quotizações em dívida, em conjunto com a ESPAP, durante os trabalhos de fecho de contas de 2015.”.</p>	<p>A este respeito, o Tribunal não pode deixar de censurar o Diretor-Geral em funções em 2014 na medida em que, com base em diversos métodos, era sempre possível à ADSE-DG valorizar contabilisticamente o montante dos descontos não entregues e por isso em dívida. Ainda que, sendo estimativas, tais montantes tivessem de ser objeto de correções.</p> <p>Designadamente os montantes dos descontos não entregues pelas entidades empregadoras das Regiões Autónomas, e não refletidos nas contas da ADSE-DG, identificados no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção ascendem pelo menos a € 10,7 milhões no caso da Região Autónoma da Madeira e a € 14,1 milhões no caso da Região Autónoma dos Açores. Sendo que estes montantes se referem apenas ao período compreendido entre 2011 e 2013 e teve por base apenas as respostas das entidades empregadoras ao questionário elaborado no âmbito da auditoria, havendo entidades empregadoras que não responderam ou não indicaram montantes.</p> <p>Considerando a materialidade dos montantes envolvidos, os proveitos da ADSE não estão completos, induzindo em erro o Tribunal e os utilizadores das demonstrações financeiras da ADSE, designadamente os quotizados e a tutela.</p>
<p><i>Provisões para cobranças duvidosas (ponto 3.1.14)</i></p> <p>O Diretor-Geral em funções em 2014 entende não ser “...defensável constituir a provisão para cobranças duvidosas, por estar perante um universo de entidades públicas.”.</p> <p>O atual Diretor-Geral informa que “... estão a</p>	<p>Reitera-se que a ADSE-DG não deve desvalorizar o princípio da prudência devendo por isso refletir nas Demonstrações Financeiras o risco de incobrabilidade dos saldos em dívida, através da constituição de provisões para dívidas de cobrança duvidosa.</p>

⁵⁹ Recomendação 43 formulada no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção.



<i>envidar esforços (...) no sentido de ainda incorporar no apuramento das contas de 2015, um valor de provisão para as dívidas de cobrança duvidosa...”:</i>	Apesar de os devedores serem maioritariamente de entidades públicas, a antiguidade de algumas dívidas e os litígios identificados no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2.ª Secção (Vd. Volume II, pontos 8 e 11), justificam a insistência na constituição de provisões para dívidas de cobrança duvidosa.
---	---

5. RECOMENDAÇÕES

O Diretor-Geral da ADSE deve diligenciar:

- pela correção das contas de 2014, nos aspetos materialmente mais relevantes, tendo em conta a particular importância de as mesmas apresentarem, de forma verdadeira e apropriada, a situação económica e financeira da ADSE, no ano em que esta passou a ser financiada exclusivamente pelos descontos dos seus quotizados;
- pela efetiva implementação de procedimentos que conduzam à elaboração de demonstrações financeiras fiáveis que reflitam de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da Direção Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas.

Neste sentido o Tribunal formula as seguintes recomendações, e reitera as recomendações formuladas no Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção:

Ao Ministro da Saúde:

1. Diligenciar no sentido de que as contas de 2014 da ADSE sejam corrigidas, de acordo com a recomendação n.º 6, infra, dirigida ao Diretor-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas.
2. Garantir que a ADSE não reconheça as dívidas reclamadas pelos Serviços Regionais de Saúde da Madeira e dos Açores, relativas a serviços prestados aos beneficiários da ADSE⁶⁰, que constituam direitos constitucionais de todo e qualquer cidadão português e que estes Serviços Regionais tenham obrigação constitucional de prestar.
3. Diligenciar pela contabilização apropriada das quotizações provenientes dos descontos dos quotizados, numa conta de prestações de serviços, tendo em conta a natureza dos valores recebidos.
4. Alterar o estatuto jurídico-administrativo e financeiro da ADSE-DG, por forma a que o poder decisional seja atribuído a quem financia o sistema, ou seja, os quotizados da ADSE⁶¹.

⁶⁰ Aos quais estes já têm direito, enquanto cidadãos.

⁶¹ cf. também Recomendação 6 do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção): “Promover a alteração do estatuto jurídico-administrativo e financeiro da ADSE-DG considerando que a sua principal fonte de financiamento é,



5. Proceder à correção dos encontros de contas efetuados entre as unidades prestadoras de cuidados de saúde do SNS e a ADSE-DG, por forma a que estes reflitam, com exatidão, as dívidas daquelas unidades do SNS à ADSE-DG⁶².

Ao Diretor-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas:

6. Refazer as contas de 2014 de forma a que estas corrijam, pelo menos, os erros e omissões materialmente mais relevantes, nomeadamente:
 - a. contabilizando os proveitos relativos a receitas próprias não cobradas; são de salientar, a este respeito as dos beneficiários das regiões autónomas, que não deram entrada nos cofres da ADSE-DG, desde 2007;
 - b. contabilizando os proveitos resultantes dos descontos dos quotizados em prestações de serviços, e não em “Impostos e Taxas”;
 - c. contabilizando os saldos de gerência na conta de terceiros 26837, dado os mesmos não estarem na efetiva disponibilidade da ADSE-DG.
7. Não reconhecer as dívidas reclamadas pelos Serviços Regionais de Saúde da Madeira e dos Açores, relativos a serviços prestados aos beneficiários da ADSE⁶³, que constituam direitos constitucionais de todo e qualquer cidadão português e que estes Serviços Regionais tenham obrigação constitucional de prestar.
8. Contabilizar de forma apropriada as quotizações provenientes dos descontos dos quotizados, numa conta de prestações de serviços, tendo em conta a natureza dos valores recebidos.
9. Proceder à contabilização dos saldos de gerência na conta de terceiros 26837 no próprio ano, e não em disponibilidades⁶⁴.
10. *Proceder ao pleno cumprimento dos princípios contabilísticos fundamentais, nomeadamente, da especialização dos exercícios, da consistência e da prudência*⁶⁵.

desde 2014, o desconto dos quotizados [receita própria] e os constrangimentos que o mesmo tem provocado na gestão do sistema de benefícios.”

⁶² cf. também as Recomendações 11 e 19.3 do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção:

11. Determinar a correção dos procedimentos de encontro de contas realizados quer pelas entidades do Serviço Nacional de Saúde quer pela ADSE-DG, considerando, quanto aos primeiros, que a ADSE-DG não é entidade devedora, desde 1 de janeiro de 2010, e, quanto à ADSE-DG, que os valores objeto de compensação reflitam com exatidão as dívidas daquelas entidades;

19.3. Determinar que sejam emitidas orientações às unidades prestadoras de cuidados de saúde do Serviço Nacional de Saúde no sentido de (...) Corrigir os procedimentos de encontro de contas unilaterais efetuados pelas unidades prestadoras de cuidados de saúde do SNS relativamente às dívidas e aos créditos que tinham perante a ADSE-DG, considerando que esta Direção-Geral não é entidade devedora, desde 1 de janeiro de 2010.

⁶³ Aos quais estes já têm direito, enquanto cidadãos.

⁶⁴ Para garantir a fiabilidade das Demonstrações Financeiras da ADSE – DG, uma vez que este saldo não satisfaz o grau de liquidez de uma disponibilidade.

⁶⁵ (cf. Recomendação 39 do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção)



11. *Corrigir o procedimento de regularização de dívida das entidades do Serviço Nacional de Saúde (encontro de contas unilateral) de modo a que os valores objeto de compensação reflitam, com exatidão, as dívidas daquelas entidades*⁶⁶.
12. *Proceder com regularidade à conciliação dos saldos em dívida, essencial para a aplicação dos mecanismos de cobrança coerciva e procedimentos de encontro de contas (bilaterais)*⁶⁷.
13. Contabilizar como dívidas das entidades empregadoras e proveitos da ADSE os montantes de desconto não entregues⁶⁸.
14. Contabilizar os descontos dos beneficiários que trabalham para as entidades empregadoras das Administrações Regionais da Madeira e dos Açores em proveitos da ADSE.

Ao Presidente da Comissão de Normalização Contabilística:

15. Emitir orientação técnica específica para a ADSE no sentido de a contabilização dos proveitos resultantes dos descontos dos seus beneficiários ser feita em conta de prestações de serviços.

6. CONCLUSÃO

Tendo por base a informação e a documentação recolhida no âmbito da auditoria e da verificação da conta da **Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas**, relativa ao período de **1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014**, e a análise efetuada, atrás sistematizada, conclui-se que as contas, tal como se apresentam, não refletem de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da entidade, não permitindo dessa forma a homologação da conta.

7. EMOLUMENTOS

Limite máximo, por força do disposto no art.º 9º, n.ºs 1 e 5, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, na redação dada pelo art.º 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, de € 17.164,00.

8. DECISÃO

Os Juízes da 2ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos do art.º 78º, n.º 2, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, conjugado com o disposto no n.º 5 da Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, deliberam:

⁶⁶ (cf. Recomendação 40 do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção)

⁶⁷ (cf. Recomendação 41 do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção)

⁶⁸ Cf também a. Recomendação 43 do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção: “*Instituir procedimentos de contabilização dos montantes de desconto não entregues, com base nos ficheiros de detalhe recebidos ou através de estimativas da ADSE-DG no caso da não entrega dos ficheiros.*”



- a) Aprovar o presente Relatório.
- b) Recusar a homologação da conta da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas, gerência de 2014, objeto de verificação interna.
- c) Ordenar que o presente Relatório seja remetido:
 - i. Ao Ministro das Finanças;
 - ii. Ao Ministro da Saúde;
 - iii. Ao Diretor-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas;
 - iv. Ao Diretor-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas em 2014;
 - v. Ao Presidente da Comissão de Normalização Contabilística.
- d) 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 de INTERNET do Tribunal.
- e) Que as entidades destinatárias das recomendações comuniquem, no prazo de três meses, após a receção deste Relatório, ao Tribunal de Contas, por escrito e com inclusão dos respetivos documentos comprovativos, a sequência dada às recomendações formuladas.
- f) Determinar a remessa deste relatório ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no art.º 29º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
- g) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 7.

Tribunal de Contas, em 28 de abril de 2016

O Conselheiro Relator,

Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

Os Conselheiros Adjuntos,

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

Fui presente.

A Procuradora-Geral Adjunta