

Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE)

Gerência de 2015

RELATÓRIO N.º 16/2020

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS



Índice

1. INTRODUÇÃO	2
1.1. Enquadramento da ação	2
1.2. Caraterização da entidade	2
2. CONTRADITÓRIO.....	3
3. EXAME DA CONTA.....	4
3.1. Procedimentos de verificação.....	4
3.2. Prestação de contas e Instrução.....	4
3.3. Demonstração numérica das operações.....	4
3.4. Bases para a decisão.....	5
3.5. Conclusões.....	10
4. JUÍZO SOBRE AS CONTAS.....	10
5. EMOLUMENTOS	10
6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	11
7. DECISÃO	11
ANEXO I – Responsáveis da Entidade	12
ANEXO II– Ficha técnica	12
ANEXO III– Conta de emolumentos	12
ANEXO IV – Quadro de Eventuais Infrações Financeiras	13
ANEXO V – Contraditório.....	14



1. INTRODUÇÃO

1.1. Enquadramento da ação

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TC)¹ foi realizada uma verificação interna à conta da **Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE)**, relativa ao exercício de 01/01/2015 a 31/12/2015, da responsabilidade do indivíduo constante da relação nominal dos responsáveis (Anexo I).
2. O exame das contas foi efetuado tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto², Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, doravante designada como LOPTC e, ainda, o estabelecido na Resolução n.º 06/03-2.^a Secção, de 18 de dezembro.
3. O presente relatório reflete os resultados dos procedimentos de verificação interna de contas, os quais constituem a base para a decisão sobre a respetiva homologação de contas pela 2.^a Secção do TC.
4. Os procedimentos de verificação incidiram sobre os documentos de prestação de contas que incluem, entre outros:
 - a) O Balanço (que evidencia um ativo total de 466.135.914,30€, um passivo de 116.747.180,74€ e um capital próprio de 349.388.733,56€) e a Demonstração de Resultados (que evidencia um resultado líquido de 167.168.361,43€);
 - b) O Mapa de Fluxos de Caixa traduz uma execução orçamental da receita de 802.610.748,65€ e da despesa, no valor de 488.809.919,79€ e um saldo final de 313.800.828,86€, na posse do Tesouro.

1.2. Caracterização da entidade

5. A ADSE, Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 45002/63, de 27/04, sendo, no ano em apreciação, uma Direção-Geral por força do Decreto-Lei n.º 476/80, de 15/10.
6. O Decreto Regulamentar n.º 44/2012, de 20/06, que define a orgânica, menciona que a ADSE é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que tem por missão assegurar a proteção aos beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação.

¹ Aprovado pela Resolução n.º 5/2019 – 2.^a Secção, de 19 de dezembro.

² Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.



7. A estrutura nuclear publicada pela Portaria n.º 122/2013, de 27/03, determina as seguintes unidades orgânicas:
 - a) Direção de Serviços de Beneficiários;
 - b) Direção de Serviços de Administração de Benefícios;
 - c) Direção de Serviços de Consultadoria Médica e de Verificação da Doença;
 - d) Direção de Serviços Administrativos e Financeiros;
 - e) Direção de Serviços de Informática;
 - f) Direção de Serviços de Informação e Relações Públicas;
 - g) Gabinete de Auditoria e Planeamento;
 - h) Gabinete de Assessoria.
8. Tendo em atenção o disposto no Decreto-Lei n.º 152/2015, de 07/08, a Tutela da ADSE foi transferida do Ministério das Finanças para o Ministério da Saúde.
9. Atualmente, com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 09/01, sucede à ADSE o Instituto de Proteção e Assistência da Doença, I.P. (ADSE, I.P.), regendo-se por esse Decreto-Lei, pela lei-quadro dos institutos públicos e demais legislação aplicável às pessoas coletivas públicas, em geral, e aos institutos públicos, em especial, bem como pelos seus estatutos e regulamento interno.

2. CONTRADITÓRIO

10. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes do artigo 13.º da LOPTC, foi o responsável identificado no Anexo I notificado para, querendo, se pronunciar sobre o conteúdo do Relatório de Verificação Interna de Contas relativo ao período de 01/01 a 31/12/2015.

Foi igualmente notificado o Conselho Diretivo (CD) da ADSE, IP, em funções no ano de 2019.
11. Exerceram o direito do contraditório, tanto o ex-Diretor-Geral, como o CD em funções no ano de 2019, apresentando alegações de idêntico teor, as quais foram objeto de análise e, quando considerado pertinente, foram transcritas ou sumariadas em letra em itálico e de cor diferente, no presente relatório.



3. EXAME DA CONTA

3.1. Procedimentos de verificação

12. Os trabalhos de verificação interna da conta incidiram, essencialmente, sobre os seguintes aspetos:
 - a) Análise e conferência do Mapa de Fluxos de Caixa para demonstração numérica das operações realizadas que integram os recebimentos e pagamentos do exercício, com evidência dos saldos de abertura e encerramento, para efeitos do determinado no art.º 53º da LOPTC;
 - b) Análise da informação financeira e outra prestada ao abrigo da Instrução n.º 1/2004, no sentido de apreciar se existem evidências de que as contas podem não estar completas, verdadeiras, atuais, objetivas, com informação consistente e, conseqüentemente, impedir a adequada compreensão da posição financeira e dos resultados obtidos;
 - c) Verificação sobre a adequação das políticas contabilísticas adotadas, bem como a sua divulgação, tendo em conta as circunstâncias e a consistência da sua aplicação.
13. Os trabalhos de verificação realizados proporcionaram a recolha de evidências suficientes e apropriadas à expressão da conclusão formulada no presente relatório, pelo que, nesta medida, constituem uma base adequada e aceitável para a decisão a proferir pela 2.ª Secção do TC sobre a homologação da verificação interna de contas, conforme previsto no n.º 3 do art.º 53º da LOPTC.

3.2. Prestação de contas e Instrução

14. Os documentos de prestação de contas foram preparados de acordo com o referencial contabilístico aprovado pelo DL n.º 232/97, de 03/09, Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).
15. Foram seguidas as instruções aplicáveis, no caso a Instrução n.º 1/2004.
16. As deficiências de instrução da conta foram ultrapassadas, tendo a entidade submetido, via eletrónica, em resposta aos ofícios n.º 18016/2016, de 28/06, e n.º 19989/2017, de 16/06, os documentos em falta, em 05/07/2016 e 26/09/2017, respetivamente.

3.3. Demonstração numérica das operações

17. Pelo exame do Mapa de Fluxos de Caixa, apurou-se que o resultado da gerência de 2015, da ADSE, é o que consta da seguinte demonstração numérica:



Unidade: Euros

Débito		
Saldo de abertura	3.949,11	
Entradas	1.294.451.503,51	1.294.455.452,62
Crédito		
Saídas	1.294.451.503,51	
Saldo de encerramento	3.949,11	1.294.455.452,62

3.4. Bases para a decisão

18. Da análise aos documentos de prestação de contas verifica-se que os requisitos das Instruções do Tribunal foram respeitados, sendo de evidenciar as situações que de seguida se analisam:
19. Da análise ao Mapa Síntese das Reconciliações Bancárias, são indicados diversos montantes como operações a subtrair, com a observação que se tratavam de **movimentos a crédito no banco e ainda não contabilizados** pela ADSE, a regularizar no ano de 2016.
20. Questionada a entidade, é justificado, no ofício de 26/06/2017, que os montantes se referem aos seguintes casos:
 - a) Na CGD: 12.812,57 € “A conta que existiu na CGD até final de maio de 2016, era utilizada pela ADSE, essencialmente, para a constituição, reconstituição e liquidação do Fundo de Maneio, pagamento de verbas constantes de formulários europeus relativos a cuidados de saúde no estrangeiro, adiantamentos de cuidados de saúde prestados no estrangeiro e portagens, bem como para cobranças de taxas de baixo valor pela emissão urgente de cartões de beneficiários ou de segundas vias. No entanto, pontualmente, existiram também créditos, relativos a pagamentos de descontos e/ou reembolsos efetuados pelas entidades empregadoras, apesar de, desde 2011 ser obrigatório a sua realização através da emissão de DUC, creditando diretamente a conta de Receita DUC”.
 - b) No IGCP: 117.267,47 € “Receitas Próprias respeitam à soma dos montantes a seguir indicados: 65.762,36€ são referentes a reposições abatidas aos pagamentos (RAP's) efetuadas a beneficiários no âmbito de reembolsos indevidos do regime Livre; 51.505,11€ são referentes a verbas de acidentes em serviço”.
 - c) No IGCP: 3.362.372,95 € “Receita DUC, respeita ao somatório dos valores abaixo indicados: **265.936,55€** - créditos apenas refletidos no extrato de conta nas datas movimento de 4 e 5 de janeiro de 2016, mas com datas valor de 30 e 31 de dezembro de 2015, o que resultou na respetiva regularização em janeiro de 2016; **2.996.436,40 €** - créditos ocorridos em 31/12/2015, cujo dia coincidiu com tolerância de ponto, o que originou que os mesmos só fossem contabilizados em janeiro de 2016”.
21. Apesar do esclarecimento prestado sobre esta última importância, nada impedia que a sua



- contabilização tivesse sido efetuada com data de 31/12/2015, pois este montante refere-se a receita própria cobrada em 2015, que se encontrava em depósito bancário.
22. Ora, de acordo com a Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), Lei n.º 91/2001, de 20/08, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10/07, em vigor à data dos factos, não foi cumprido:
- a) O princípio e regra orçamental da unidade e universalidade, constante do n.º 1 do art.º 5.º que refere *“O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social”*;
 - b) O princípio da especificação, constante do n.º 1 do art.º 8.º, de acordo com o qual *“As receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica”*;
 - c) O princípio da anualidade, previsto no art.º 4.º, de acordo com o qual incluem-se no Orçamento todas as receitas a cobrar e todas as despesas a realizar efetivamente durante o ano, independentemente do momento em que, juridicamente, tenha nascido o direito a cobrar as receitas e o dever de pagar as despesas. Consequentemente, a sua execução deve ser refletida à luz deste princípio no MFC.
23. Também não foram observados os princípios da execução orçamental da receita, contemplados nos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do art.º 42.º da citada Lei, que alude *“As operações de execução do orçamento das receitas (...) obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança. (...) A segregação de funções pode estabelecer-se entre diferentes serviços ou entre diferentes agentes do mesmo serviço. Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente: tenha sido objeto de correta inscrição orçamental; esteja adequadamente classificada. A liquidação e a cobrança podem, todavia, ser efetuadas para além dos valores previstos na respetiva inscrição orçamental”*.
24. Iguamente se verifica que não foi cumprido o princípio contabilístico da materialidade, estabelecido no POCP, que alude: *“As demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afetar avaliações ou decisões pelos utentes interessados”*.
25. Como atrás já foi referido, a entidade só procedeu à contabilização da receita própria identificada, no valor de 2.996.436,40€, em 2016, ficando, assim, excluída da execução orçamental do ano de 2015.
26. Estamos perante uma situação suscetível de responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do disposto nas alíneas a), b) e d) do art.º 65.º da Lei nº 98/97, de 26/08, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03, sendo responsável o Diretor-Geral em funções em 2015.



27. Em **sede de contraditório** os responsáveis informam que: *“No dia 31/12/2015, dia decretado pelo Governo como tolerância de ponto, foram recebidos na conta DUC da ADSE no IGCP 2.996.436,40€, proveniente de transferências efetuadas por diversos organismos públicos.*

Como é sabido este dinheiro não é receita até que sejam feitos os movimentos contabilísticos respetivos relativos ao seu reconhecimento, os quais não podiam ter ocorrido no dia 31 de dezembro por ser dia de tolerância de ponto. Acresce que tem que ser verificado o direito à cobrança de receita, sucedendo com frequência na ADSE ter de se proceder a restituições, por força de terem sido efetuados pagamentos indevidos.

Trata-se, então de saber se a operação de reconhecimento da receita, após verificação da legalidade, poderia ter sido feita em data posterior, utilizando como data-valor o dia 31 de dezembro. Conclui-se que ao abrigo do Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2015 (Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março), se prevê esta possibilidade no n.º 6 do artigo 11.º, como a seguir se transcreve: “Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, a cobrança de receitas por parte dos serviços integrados, originadas ou autorizadas até 31 de dezembro de 2015, pode ser realizada até 16 de janeiro de 2016, relevando para efeitos da execução orçamental de 2015.” Como decorre da leitura da norma existe a possibilidade e não a obrigatoriedade, já que o termo utilizado é pode e não deve.

Interessa, neste contexto, analisar se o facto de a receita não ter sido contabilizada em 2015 cumpriu algum objetivo que possa lesar o Estado ou a ADSE. De facto, na vertente do Estado, poderia ter melhorado o saldo orçamental, mas tratando-se de um valor puramente marginal não tem materialidade. Relativamente à ADSE não se vislumbra que possa existir qualquer prejuízo, uma vez que a receita foi contabilizada em 2016.

Acresce referir que, a partir de 2016 e até 2019, o texto contido nos sucessivos Decretos-Lei de Execução Orçamental foi alterado, passando a ser necessário a autorização do membro do governo responsável pela área das finanças para realizar a contabilização. Cita-se, pela relevância:

“6 – Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, alterado pelo Decretos-Leis n.ºs 275-A/93, de 9 de agosto, e 113/95, de 25 de maio, pela Lei n.º 10-B/96, de 23 de março, pelo Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, e pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, a cobrança de receitas por parte dos serviços integrados, originadas ou autorizadas até 31 de dezembro de 2016, pode ser realizada até 20 de janeiro de 2017, relevando para efeitos da execução orçamental de 2016, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.”

Face a esta alteração legislativa, torna-se difícil obter autorização do Ministério das Finanças em tempo útil para a contabilização.

Em 2015 existia uma norma que poderia ter permitido a ADSE reconhecer a cobrança da receita no ano em que o dinheiro respetivo deu entrada no IGCP. A norma não era, contudo de aplicação obrigatória.

28. Os responsáveis admitem que o Decreto-Lei da Execução orçamental para 2015, prevê a



possibilidade de contabilizar a receita no período complementar (até 16 de janeiro de 2016), para que a mesma seja relevada para efeitos de execução orçamental de 2015, pelo que a entidade poderia ter efetuado este procedimento corretamente. Contudo, alegam que, da leitura da norma, existe a possibilidade e não a obrigatoriedade de o fazer, já que o termo utilizado é “pode” e não “deve”.

29. Quanto à eventual infração financeira sancionatória relativa ao não registo de 2.996.436,40 € de receita depositada em conta bancária da ADSE em 31/12/2015, alega o então Diretor-Geral que : “(...) *tais valores não são considerados como receita até serem feitos os movimentos contabilísticos relativos ao seu reconhecimento, movimentos esses que não podiam ter ocorrido no referido dia 31 de dezembro de 2015 por ser um “dia de tolerância de ponto” e que terão ocorrido no dia 4 de janeiro de 2016. De salientar que o facto dessa receita não ter sido contabilizada em 2015, mas em 2016, não lesou quer o Estado quer a própria ADSE, sendo ainda de realçar que na conta do ano de 2016 da ADSE, foi tal facto identificado e salientado, pelo que não deve ser o mesmo considerado como uma errada contabilização da receita própria cobrada*”.
30. Face às alegações apresentadas e considerando que os valores foram depositados a 31/12/2015, devia-se atender ao disposto na Portaria n.º 1122/2000 (II Série), que indica que os efeitos contabilísticos devem ser considerados com base na “data valor” de cada operação (n.º 2 do art.º 7.º), sendo considerada como “data valor” da cobrança a data do depósito em conta (n.º 13 do art.º 7.º).
31. No âmbito da verificação interna das contas de gerência de 2013 e 2014 foi aprovada a recusa de homologação das mesmas³, com recomendações, fundamentada nas seguintes situações de **omissão de registo de valores em dívida e incorreta contabilização da receita**:
- a) 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;
 - b) 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;
 - c) 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”⁴.

³ Relatórios de Verificação Interna de Contas, n.º 2/2016, conta n.º 4767/2013 e n.º 3/2016, conta n.º 2682/2014,

⁴ Dado tratarem-se de contribuições voluntárias dos quotizados, cuja contrapartida é a prestação de um serviço, pela ADSE. Sobre esta questão foi recomendado à Comissão de Normalização Contabilística (CNC) no sentido de formular uma orientação técnica para que a contabilização dos descontos dos beneficiários da ADSE fosse feita numa conta de prestação de serviços, pelo que a Comissão no seu ofício, de 02/06/2016, nos deu conhecimento do seu entendimento sobre esta matéria: Em POCP *contabilizar as referidas quotizações na conta 712 – prestações de serviços, escolhendo uma subconta apropriada; em SNC-AP na subconta 7214-Subsistemas e saúde facultativos, a criar no âmbito da conta 72-Prestações de serviços e concessões.*



32. A ADSE acatou as recomendações relativas às matérias descritas, tal como se constata da análise às “Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados” de 2015, tendo adotado as seguintes medidas corretivas que se resumem no quadro seguinte:

Situações	Montante	
Reconhecimento como dívida do Estado dos beneficiários que não contribuíram para o sistema em virtude da sua pensão de aposentação ser inferior à retribuição mínima mensal garantida	8 186 594,12 €	
Reconhecimento como dívida do Estado no âmbito da verificação domiciliária da doença e juntas médicas	5 721 860,00 €	
Reconhecimento como dívida do Estado de assistência médica no estrangeiro	73 804,31 €	
Comparticipação suportada no preço dos medicamentos dispensados nas Regiões Autónomas dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM):		
RAA	4 117 936,33 €	
RAM	4 597 285,64 €	
Reconhecimento como dívida do Estado, da despesa assumida pela ADSE, juntos dos Serviços de Saúde da RAM	29 751 800,63 €	116 104 917,47 €
Reconhecimento como dívida do Estado, relativo aos descontos dos beneficiários das RAA e RAM:		
2015 RAA	10 833 079,56 €	
2015 RAM	9 664 799,16 €	
2014 RAA	11 862 923,52 €	
2014 RAM	10 961 031,48 €	
2011 a 2013 RAA	14 137 656,00 €	
2011 a 2013 RAM	6 161 316,00 €	
Reconhecimento como dívida do Estado, relativo aos descontos dos beneficiários das Administrações Central e Local	34 830,72 €	
Reconhecimento contabilístico das quotizações dos descontos numa conta de prestação de serviços	552 600 544,90 €	-
Reconhecimento contabilístico das dívidas de clientes de cobrança duvidosa e criação da respetiva provisão	108 642,52 €	-
Reconhecimento contabilístico numa conta de terceiros, 26837, do saldo de receitas próprias no tesouro a aguardar integração	313 800 828,86 €	-

33. Na sequência da “Auditoria de resultados ao sistema de proteção social dos trabalhadores em funções públicas”⁵ e da respetiva auditoria de seguimento⁶, apurou-se que, não obstante a regularização contabilística mencionada no parágrafo anterior, a ADSE não foi ainda ressarcida das dívidas identificadas no quadro supra, na importância de 116.104.917,47€, onde se inclui:

- Pagamento feito pela ADSE em 16 de outubro de 2015, no montante de 29.751.800,63 €, junto dos Serviços de Saúde da RAM, quando esta dívida era da responsabilidade do Serviço Nacional de Saúde⁷;
- Prática de não entrega dos descontos dos quotizados à ADSE, por parte da Administração Regional da Madeira, pelo que foi apurado o montante de 6.145.973,00 €, referente ao período 2011-2013, relativamente ao qual foi acordado um

⁵ Relatório de Auditoria n.º 12/2015, 2.ª Secção, aprovado em subsecção da 2.ª Secção, de 17/06.

⁶ Relatório de Auditoria n.º 8/2016, aprovado em subsecção da 2.ª Secção, de 02/06.

⁷ Em relação ao montante de 29.751.800,63€, o relatório de auditoria refere que foi questionado o Chefe de Gabinete do Ministro das Finanças se estava previsto incluir este valor no OE de 2019, tendo sido informado que a sua inclusão estava a ser ponderada, mas nada ficou previsto sobre esta matéria.



“perdão de dívida”, através da outorga do memorando de entendimento em 29/09/2015.

34. Uma vez que o relatório de auditoria classifica as situações identificadas nas alíneas a) e b) como eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória de acordo com a LOPTC, art.º s 65.º, 59.º e 60.º, o mesmo foi enviado ao Ministério Público para análise⁸.

3.5. Conclusões

35. Da análise e conferência documental da presente conta verificaram-se situações que impedem a respetiva homologação, designadamente a mencionada nos pontos 19 a 30, relativa à falta da contabilização da receita própria cobrada no ano (quando a mesma foi depositada em conta bancária em 31/12/2015), no montante de 2.996.436,40€ e a situação descrita nos pontos 33 e 34, de não ressarcimento de dívidas.
36. Assim, a matéria alegada não altera a posição deste Tribunal quanto à formulação da recusa de homologação da conta em apreço.

4. JUÍZO SOBRE AS CONTAS

37. As irregularidades e limitações de âmbito anteriormente identificadas nas “bases para a decisão” afetam com significado os documentos de prestação de contas sob exame, uma vez que se qualificam como relevantes, quer pela materialidade subjacente às distorções contabilísticas identificadas, quer pela respetiva natureza.
38. Assim, os documentos de prestação de contas da ADSE não estão em condições de ser homologados em resultado de não ter sido registada a receita própria cobrada no ano e das situações, mencionadas nos pontos 33.a) e 33.b), decorrentes do pagamento, pela ADSE, de dívidas do Serviço Nacional de Saúde, e da prática de não entrega dos descontos dos quotizados à ADSE, por parte da Administração Regional da Madeira.

5. EMOLUMENTOS

39. Os emolumentos são calculados nos termos do n.º 5 do art.º 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, e alterado pelas Leis n.º 139/99, de 28 de agosto, e n.º 3-B/2000, de 04 de abril (cf. Anexo III).

⁸ Em Plenário de 2.ª Secção, de 10/10/2019, foi aprovado o Relatório de Auditoria de seguimento n.º 22/2019, relativo à auditoria efetuada a pedido da Assembleia da República, com o objetivo de avaliar o grau de acolhimento das recomendações formuladas nos anteriores relatórios de auditoria, particularmente as relativas à sustentabilidade da ADSE e ao *Value for Money* dos descontos dos quotizados.



6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

40. Do Projeto de Relatório de verificação interna de conta foi dada vista ao Ministério Público no TC, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC.

7. DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 78.º, da LOPTC, deliberam:

1. Aprovar o presente Relatório da verificação interna da conta, relativo à gerência de 2015;
2. Recusar a homologação da conta da ADSE, IP, de 2015;
3. Remeter o presente Relatório aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório⁹ e ao atual Conselho Diretivo da ADSE, IP.;
4. Remeter o presente relatório ao membro de governo responsável pela área da saúde ao qual cabem as funções de tutela administrativa da ADSE, IP.;
5. Remeter este Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 4, e do artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC;
6. Após a notificação nos termos dos números 3, 4 e 5, proceder à respetiva divulgação via internet, conforme previsto no n.º 4, do artigo 9.º, da LOPTC;
7. Fixar o pagamento de emolumentos no montante de 17.164,00€.

Tribunal de Contas, em 25 de junho de 2020.

A Juíza Relatora,

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Os Juízes Adjuntos,

(José Manuel Santos Quelhas)

(António Manuel Fonseca da Silva)

⁹ Diretor-Geral da ADSE no ano de 2015 e Conselho Diretivo da ADSE, IP, à data da realização do contraditório.



ANEXO I – Responsáveis da Entidade

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Carlos José Liberato Batista	Diretor-Geral	01/01 a 31/12/2015

ANEXO II– Ficha técnica

Auditor-Coordenador	Ana Teresa Santos
Auditor-Chefe	Maria Regina Nunes
Técnico	Judite Fragoso

ANEXO III– Conta de emolumentos

<i>ARTIGO</i> <i>g.º n.º</i>	<i>INCIDÊNCIA</i>	<i>EMOLUMENTOS</i>
	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas -ADSE	
	Receita Própria Cobrada	601 590 181,12
	A deduzir:	
	Encargos de Cobrança	
	Transferências Correntes	
	Transferências de Capital	
	Empréstimos	
	Reembolsos e Reposições	0,00
1	1,0%	601 590 181,12
		6 015 901,81
5	Limite Máximo de acordo com o art.º acima referenciado	17 164,00
	Total de emolumentos.	17 164,00

ANEXO IV – Quadro de Eventuais Infrações Financeiras

Parágrafo	Descrição do facto	Normas violadas	Montante	Responsáveis	Responsabilidade	
					Sancionatória	Reintegratória
22. a 27.	Falta da contabilização da receita própria cobrada, em depósito a 31/12/2015.	Artigo 4.º, n.º 1 do art.º 5.º, n.º 1 do art.º 8º, n.ºs 1, 2, 3 e 4 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10/07 (Lei de Enquadramento Orçamental)	2.996.436,40 €	Diretor-Geral em funções nesta gerência	Alíneas a), b) e d) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03	

Observação - Neste mapa não foram consideradas as infrações financeiras sancionatória e reintegratória, mencionadas nos parágrafos 33 e 34, uma vez que se encontram já em análise no Ministério Público.



ANEXO V – Contraditório

l.l.l.

TRIBUNAL DE CONTAS

Exmo. Senhor

E 1224/2020
2020/1/23



Diretor-Geral do Tribunal de C

Avenida da República, n.º 65

1050-189 LISBOA

Lisboa, 22 de janeiro de 2020

Vossa Referência: Processo n.º 5041/2015 DA III.1

Assunto: Notificação do Relato da Verificação Interna da Conta de 2015 da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas – ADSE

Exmo. Senhor,

A presente pronúncia refere-se à recomendação que consta do Relato relativa à não contabilização como receita nas contas da ADSE relativas ao ano de 2015, face a se ter verificado o depósito do valor de 2.996.436.40€, no dia 31 de dezembro de 2015 por parte de diversas instituições públicas na conta da ADSE sediada no IGCP.

De salientar que a não contabilização do dinheiro recebido na conta titulada pela ADSE junto do IGCP, no dia 31 de dezembro de 2015, não correspondeu objetivamente a nenhum ato praticado na sequência de um despacho, ordem ou instrução do então Diretor-Geral da ADSE aos respetivos serviços.

De salientar que o dia 31 de dezembro de 2015 era uma quinta feira, tendo sido decretado pelo Governo como de “tolerância de ponto” (sendo o dia 1 de janeiro de 2016 também feriado, pelo que o dia útil seguinte foi o dia 4 de janeiro de 2016), tendo nesse mesmo dia sido recebidos na conta DUC da ADSE sediada no IGCP, o valor de 2.996.436.40€, proveniente de transferências efetuadas por diversos organismos públicos.



ML:6

Como é sabido este dinheiro não é receita até que sejam feitos os movimentos contabilísticos respetivos relativos ao seu reconhecimento, os quais não podiam ter ocorrido no referido dia 31 de dezembro de 2015, por ser como referido um “dia de tolerância de ponto”.

Acresce que tem adicionalmente de se verificar o direito à cobrança de receita, sucedendo com frequência ter a ADSE de proceder a restituições, por força de terem sido efetuados pagamentos indevidos.

Trata-se, então de saber se a operação de reconhecimento da receita, após verificação da legalidade, poderia ter sido feita em data posterior, utilizando como data-valor o dia 31 de dezembro de 2015.

Concluiu-se que ao abrigo do Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2015 (Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março), se prevê esta possibilidade no n.º 6 do artigo 11º referindo o mesmo o seguinte:

“Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, a cobrança de receitas por parte dos serviços integrados, originadas ou autorizadas até 31 de dezembro de 2015, pode ser realizada até 16 de janeiro de 2016, relevando para efeitos da execução orçamental de 2015.”

No entanto é de realçar, tal como decorre da leitura da norma, existe a possibilidade e não a obrigatoriedade, já que o termo utilizado é pode e não deve.

Interessa, neste contexto, analisar se o facto da receita não ter sido contabilizada em 2015 cumpriu algum objetivo que possa lesar o Estado ou a ADSE. De facto, na vertente do Estado, poderia ter melhorado o saldo orçamental, mas trata-se para esse efeito de um valor meramente marginal sem qualquer tipo de materialidade.

Relativamente à ADSE não se vislumbra que possa existir qualquer prejuízo, uma vez que a receita foi contabilizada em 2016.

Acresce referir que, a partir de 2016 e até 2019, o texto contido nos sucessivos Decretos-Lei de Execução Orçamental foi alterado, passando a ser necessário a autorização do membro do governo responsável pela área das finanças para realizar a contabilização. Cita-se, pela relevância:



“6 — Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 275 - A/93, de 9 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 113/95, de 25 de maio, pela Lei n.º 10 - B/96, de 23 de março, pelo Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, pela Lei n.º 55 - B/2004, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março e pela Lei n.º 83 - C/2013, de 31 de dezembro, a cobrança de receitas por parte dos serviços integrados, originadas ou autorizadas até 31 de dezembro de 2016, pode ser realizada até 20 de janeiro de 2017, relevando para efeitos da execução orçamental de 2016, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.”

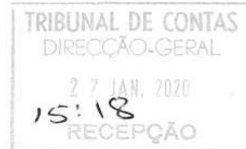
Face a esta alteração legislativa, torna-se muito difícil obter em tempo útil a autorização do Ministério das Finanças para a respetiva contabilização.

Adicionalmente de referir, que estou em crer, a proposta de Recomendação do Tribunal (ponto n.º 4) se torna impossível de ser cumprida a partir de 2017, ano em que a ADSE foi transformada em instituto público. De facto, parece não existir qualquer norma que permita a contabilização da receita em data posterior a 31 de dezembro para os serviços e fundos autónomos.

Sobre o exposto no “Anexo III- Quadro de eventuais infrações financeiras”, gostaria finalmente de referir que de facto o valor de 2.996.436.40€ foi depositado no dia 31 de dezembro de 2015 na conta DUC da ADSE no IGCP, mas que tais valores não são considerados como receita até serem feitos os movimentos contabilísticos relativos ao seu reconhecimento, movimentos esses que não podiam ter ocorrido no referido dia 31 de dezembro de 2015 por ser um “dia de tolerância de ponto” e que terão ocorrido no dia 4 de janeiro de 2016. De salientar que o facto dessa receita não ter sido contabilizada em 2015, mas em 2016, não lesou quer o Estado quer a própria ADSE, sendo ainda de realçar que na conta do ano de 2016 da ADSE, foi tal facto identificado e salientado, pelo que não deve ser o mesmo considerado como uma errada contabilização da receita própria cobrada.

Com os melhores cumprimentos

(Carlos José Liberato Baptista)



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA

Sua Referência 888/2020 Proc. N.º 5041/2015 DA III.1	Sua Comunicação 2020-01-10	Nossa Referência	Nº Registo GDS-2245585	Data 2020-01-24
--	-------------------------------	------------------	---------------------------	--------------------

Assunto: Notificação do Relato da Verificação Interna da Conta de 2015 da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas – ADSE

I. Enquadramento

A presente pronúncia refere-se, apenas, à recomendação que consta do Relato relativa à não contabilização da receita no ano em que se verificou a respetiva entrada de dinheiro no IGCP. A pronúncia é efetuada pelo atual Conselho Diretivo que não estava em exercício quando foram apresentadas as contas de 2015 da ADSE.

II. Verificação

O Conselho Diretivo diligenciou para encontrar documentos que evidenciassem que a não contabilização do dinheiro recebido no IGCP a 31/12/2015 no ano respetivo tinha correspondido a um ato praticado na sequência de um despacho ou ordem do então Diretor-Geral. Não foram encontrados nenhuns documentos, nem emails que o testemunhem.

III. Dos factos

No dia 31/12/2015, dia decretado pelo Governo como de tolerância de ponto, foram recebidos na conta DUC da ADSE no IGCP 2.996.436,40€.



PROCESSADO POR COMPUTADOR

Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P. (ADSE, I.P.) - Praça de Alvalade, 18 1748-001 LISBOA
Linha de Atendimento: 218 431 881 Atendimento Online em: <http://www.adse.pt>

Ref.GDS-2245585 | 1 de 3

M. P.
glw
TR



Como é sabido este dinheiro não é receita até que sejam feitos os movimentos contabilísticos respetivos relativos ao seu reconhecimento, os quais não podiam ter ocorrido no dia 31 de dezembro por ser um dia de tolerância de ponto. Acresce que tem que ser verificado o direito à cobrança de receita, sucedendo com frequência na ADSE ter de se proceder a restituições, por força de terem sido efetuados pagamentos indevidos.

Trata-se, então de saber se a operação de reconhecimento da receita, após verificação da legalidade, poderia ter sido feita em data posterior, utilizando como data-valor o dia 31 de dezembro. Concluiu-se que ao abrigo do Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2015 (Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março), se prevê esta possibilidade no n.º 6 do artigo 11.º, como a seguir se transcreve: “*Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto -Lei n.º 155/92, de 28 de julho, a cobrança de receitas por parte dos serviços integrados, originadas ou autorizadas até 31 de dezembro de 2015, pode ser realizada até 16 de janeiro de 2016, relevando para efeitos da execução orçamental de 2015.*” Como decorre da leitura da norma existe a possibilidade e não a obrigatoriedade, já que o termo utilizado é *pode* e não *deve*.

Interessa, neste contexto, analisar se o facto de a receita não ter sido contabilizada em 2015 cumpriu algum objetivo que possa lesar o Estado ou a ADSE. De facto, na vertente do Estado, poderia ter melhorado o saldo orçamental, mas tratando-se de um valor puramente marginal não tem materialidade. Relativamente à ADSE não se vislumbra que possa existir qualquer prejuízo, uma vez que a receita foi contabilizada em 2016.

Acresce referir que, a partir de 2016 e até 2019, o texto contido nos sucessivos Decretos-Lei de Execução Orçamental foi alterado, passando a ser necessário a autorização do membro do governo responsável pela área das finanças para realizar a contabilização. Cita-se, pela relevância:

“6 — Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto -Lei n.º 155/92, de 28 de julho, alterado pelo Decretos-Leis n.ºs 275 -A/93, de 9 de agosto, e 113/95, de 25 de maio, pela Lei n.º 10 -B/96, de 23 de março, pelo Decreto -Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, pela Lei n.º 55 -B/2004, de 30 de dezembro, pelo Decreto -Lei n.º 29 -A/2011, de 1 de março, e pela Lei n.º 83 -C/2013, de 31 de dezembro, a cobrança de receitas por parte dos serviços integrados, originadas ou autorizadas até 31 de dezembro de 2016, pode ser realizada até 20 de janeiro de 2017, relevando para efeitos da execução orçamental de 2016, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.”

Face a esta alteração legislativa, torna-se difícil obter a autorização do Ministério das Finanças em tempo útil para a contabilização.

De referir, também, que o cumprimento da Recomendação do Tribunal torna-se impossível de ser cumprida a partir de 2017, ano em que a ADSE foi transformada em instituto público. De facto, não existe qualquer norma que permita a contabilização da receita em data posterior a 31 de dezembro para os serviços e fundos autónomos.



IV. Conclusão

Em 2015 existia uma norma que poderia ter permitido a ADSE reconhecer a cobrança da receita no ano em que o dinheiro respetivo deu entrada no IGCP. A norma não era, contudo de aplicação obrigatória.

A Recomendação do Tribunal que prevê que “*a entidade deverá proceder atempadamente à identificação e contabilização da receita própria no ano em que a mesma é cobrada, a fim de obedecer aos princípios orçamentais e contabilísticos a que estão sujeitos*” não é exequível para o futuro por não existir norma que permita à ADSE realizar a ação preconizada.

Com os melhores cumprimentos, *pernal*

O Conselho Diretivo

Sofia Lopes Portela
(Presidente)

Eugénio Rosa
(Vogal)

Maria Eugénia Pires
(Vogal)



PROCESSADO POR COMPUTADOR

Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P. (ADSE, I.P.) - Praça de Alvalade, 18 1748-001 LISBOA
Linha de Atendimento: 218 431 881 Atendimento Online em: <http://www.adse.pt>

Ref.GDS-2245585 | 3 de 3