

Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P.

Exercício de 2017

RELATÓRIO N.º 18/2022

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

Índice

1.	INTRODUÇÃO	4
1.1.	Enquadramento da ação	4
1.2.	Caraterização da entidade	4
2.	CONTRADITÓRIO	5
3.	EXAME DA CONTA	7
3.1.	Procedimentos de verificação	7
3.2.	Prestação de contas e Instrução	8
3.3.	Demonstração numérica	8
3.4.	Comparação com a Conta Geral do Estado	8
3.5.	Bases para a decisão	8
3.5.1.	Apuramento do saldo orçamental por fonte de financiamento	9
3.5.2.	Saldo de Operações de Tesouraria	10
3.5.3.	Contas bancárias	13
3.5.4.	Recomendações anteriores	14
3.6.	Certificação Legal de Contas/Relatório do Fiscal Único	14
3.7.	Relatório de auditoria do Tribunal de Contas	16
3.8.	Conclusões	17
4.	JUÍZO SOBRE AS CONTAS	17
5.	EMOLUMENTOS	17
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	18
7.	DECISÃO	18
	ANEXO 1 – RESPONSÁVEIS DO INSA, I.P.	19
	ANEXO 2 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO	19
	ANEXO 3 – FICHA TÉCNICA	19
	ANEXO 4 – EMOLUMENTOS	19
	ANEXO 5 – CONTRADITÓRIO	20

LISTA DE SIGLAS

SIGLA	DESCRIÇÃO
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença
AFT	Ativos Fixos Tangíveis
AT	Administração Tributária
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CLC	Certificação Legal de Contas
DDORC	Demonstração de Desempenho Orçamental
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FF	Fonte de Financiamento
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
INSA	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P.
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa
OT	Operações de Tesouraria
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administ. Central
POCMS	Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Ministério da Saúde
ROC	Revisor Oficial de Contas
SICC	Sistema de Informação Centralizado de Contabilidade
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.
TC	Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas
VIC	Verificação Interna de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Enquadramento da ação

1. Em cumprimento do Programa Anual da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TC)¹ foi realizada uma verificação interna à conta do **Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P.**, relativa ao exercício de 01/01/2017 a 31/12/2017, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal².
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 agosto³, doravante designada como LOPTC e, ainda, o estabelecido na Resolução n.º 06/03 - 2.^a Secção, de 18 de dezembro e no n.º 2 do art.º 128º do Regulamento do TC⁴.
3. O presente relatório integra 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 28.461.881,51€ e um fundo patrimonial de 21.198.047,17€) e a Demonstração de Resultados (que evidencia um resultado líquido do exercício de 1.741.355,64€);
 - b) O Mapa de Fluxos de Caixa (que traduz uma execução orçamental da receita, de 25.076.415,00€⁵ e da despesa, no valor de 24.224.337,00€ e um saldo final, de 852.078,00€⁶).

1.2. Caraterização da entidade

5. O Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P., abreviadamente designado por INSA, I.P., fundado em 1899 pelo médico e humanista Doutor Ricardo Jorge, é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia científica, técnica, administrativa, financeira e com património próprio, que prossegue as atribuições do Ministério da Saúde, sob superintendência e tutela do respetivo ministro.

¹ Aprovado pela Resolução n.º 1/2021 – 2.^a Secção, de 9 de dezembro.

² Conforme Anexo 1.

³ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e ainda alterada pelas Leis n.º 42/2016, de 28 de dezembro, n.º 2/2020, de 31 de março, n.º 27-A/2020, de 24 de julho e n.º 12/2022, de 27 de junho.

⁴ Publicado no Diário da República, 2.^a série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018.

⁵ Corresponde ao somatório das receitas orçamentais de 24.713.816,00€ + saldo inicial de 362.599,00€ (787.797,00€ - 425.198,00€).

⁶ Ao saldo orçamental final de 1.277.276,00€ foi deduzido o valor da entrega do saldo orçamental da gerência anterior, de 425.198,00€, inscrito no Mapa de Fluxos de Caixa em *“Importâncias entregues ao Estado e outras entidades – Operações de Tesouraria”*.

6. Através do Decreto-Lei n.º 27/2012⁷, de 8 de fevereiro, é aprovada a sua lei orgânica que definiu a missão e as atribuições e determinou que a organização interna seria prevista nos seus estatutos, bem como a estrutura e organização de cada departamento, competências e organização dos serviços desconcentrados.
7. Pela Portaria n.º 162/2012, de 22 de maio, são aprovados os respetivos estatutos que definem a respetiva organização interna, funcionamento e disciplina do trabalho.
8. Tem uma intervenção alargada, atuando como laboratório de interesse estratégico nacional, laboratório do Estado no setor da saúde, laboratório nacional de referência e observatório nacional de saúde, prestador de serviços em assistência diferenciada na área de prevenção das doenças genéticas e dinamizador de ações no setor de formação e de difusão da cultura científica.
9. Conforme o n.º 3 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 27/2012, de 8 de fevereiro, o INSA, I.P., além da sua sede em Lisboa integra um serviço desconcentrado no Porto, o Centro de Saúde Pública Doutor Gonçalves Ferreira.
10. É aprovado o Regulamento Interno que regulariza a organização e disciplina do trabalho do INSA, IP, através da publicação em DR, de 28 de agosto, 2ª Série, n.º 165, do Regulamento n.º 329/2013.
11. De acordo com o previsto no artigo 4.º do referido Decreto-Lei n.º 27/2012, são órgãos do INSA, I.P., o Conselho Diretivo (CD), o Fiscal Único, o Conselho de Orientação, o Conselho Científico, a Unidade de Acompanhamento e a Comissão Paritária.

2. CONTRADITÓRIO

12. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado no art.º 13.º e n.º 3.º do art.º 87.º da LOPTC, foram os responsáveis identificados no seguinte quadro citados, bem como o atual CD do INSA, I.P. para, querendo, se pronunciarem sobre o conteúdo do Relato de Verificação Interna de Contas, relativo ao exercício de 2017:

Nome	Cargo	Notificação	Resposta
Fernando José Ramos Lopes de Almeida	Presidente do CC	22/06/2022	22/07/2022 a)
José Maria Mendes Ribeiro de Freitas Albuquerque	Vogal do CD		03/08/2022
Atual CD	-		22/07/2022 a)

a) Foi solicitada e autorizada uma prorrogação do prazo inicialmente concedido para efeitos de contraditório

13. Os responsáveis do exercício de 2017 e o atual CD exerceram o direito ao contraditório. O Presidente do CD de 2017 e o atual CD apresentaram alegações de idêntico conteúdo e o Vogal em funções no exercício de 2017, aderiu à pronúncia do atual CD.

⁷ Retificado através da Declaração de Retificação n.º 18/2012 (DR., 1ª Série, de 5 abril).

14. As alegações constam, na íntegra, no Anexo V e foram consideradas no texto do Relatório, em cor diferente e em itálico, sempre que pertinentes.
15. De uma forma global, todos os responsáveis alegam que *“(...) acolhemos as não conformidades identificadas por esse douto Tribunal, solicitando, do mesmo passo, a relevação das irregularidades apontadas com a consequente autorização para que o INSA possa refazer a Conta de Gerência do ano de 2017, sanando, deste modo, as irregularidades apontadas, porquanto:*
- a) Foi demonstrado que as incorreções nos registos contabilísticos não foram efetuadas com intenção dolosa, nem as mesmas repercutem distorção das contas apresentadas;*
 - b) Considera ter demonstrado que não teve consciência da ilicitude dos factos, não lhe devendo ser imputada culpa, pelo erro em que incorreu;*
 - c) Os membros de qualquer Conselho Diretivo e, designadamente, os seus Presidentes, em termos gerais, não detêm competências técnicas contabilísticas para apreciar de modo exaustivo o MFC e outros mapas técnicos, tendo especialmente em consideração, na tomada de decisão, os pareceres emitidos pelo Fiscal Único, designadamente o Relatório de Gestão e Certificação Legal de Contas, documentos esses preponderantes, à decisão do signatário na deliberação proferida pelo Conselho Diretivo do INSA, do qual o signatário era e é seu Presidente, de aprovação da Conta de Gerência de 2017;*
 - d) (...) demonstraram, ao longo desta pronúncia, que não houve qualquer atitude intencional, conduta dolosa, consciência de prática ilegal ou mesmo de inconformidade financeira, tendo ao invés a intenção de uma atuação no interesse público (...).”*
16. O Vogal do INSA, I.P., em exercício de funções em 2017, alegou também que *“Enquanto membro do Conselho Diretivo, não detive qualquer pelouro relacionado com a Gestão Financeira. (...) (e) não detenho as competências técnicas contabilísticas necessárias para poder apreciar exaustivamente mapas contabilísticos técnicos. (...) na tomada de decisão, socorri-me sempre dos pareceres técnicos do Fiscal Único e a sua certificação de contas. (...) e desta forma, não tive conhecimento ou consciência de qualquer irregularidade nos termos referidos no Relato de Verificação Externa de Conta de 2017. Do exposto, decorre que não houve qualquer atitude intencional, conduta dolosa ou negligente, consciência de prática ilegal ou mesmo de inconformidade financeira de minha parte. (...).”*

17. Os responsáveis fazem apelo à relevação dos factos não conformes apontados no presente relatório, mostrando total disponibilidade, se for esse entendimento do TC, para o INSA refazer a conta de gerência de 2017, sanando, assim, as irregularidades identificadas⁸.
18. Não obstante o alegado, o Tribunal considera extemporânea a solicitada correção das contas de 2017, tanto mais que a mesma implicaria a alteração do registo das operações com efeito a 2017, ano que se encontra encerrado do ponto de vista contabilístico. Por outro lado, acresce que também as contas de 2018 e de 2019 evidenciam saldos negativos e com algumas incongruências quanto à sua desagregação e face aos diversos documentos que compõem o processo de prestação de contas.
19. Não obstante as alegações proferidas pelos responsáveis, as mesmas não alteram o juízo sobre as contas formulado no relato.

3. EXAME DA CONTA

3.1. Procedimentos de verificação

20. Os trabalhos de verificação interna da conta incidiram, essencialmente, sobre os seguintes aspetos:
 - a) Análise e conferência do Mapa de Fluxos de Caixa (MFC) 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 - 2ª Secção do Tribunal de Contas - Organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública e planos setoriais, no sentido de apreciar se existem evidências de que as contas estão completas, verdadeiras, objetivas, com informação consistente e, conseqüentemente, permitem 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.
21. 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.

⁸ Tendo presente que o Presidente do Conselho Diretivo do exercício de 2017 se mantém atualmente nas mesmas funções.

3.2. Prestação de contas e Instrução

22. Os documentos de prestação de contas foram preparados de acordo com o referencial contabilístico Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Ministério da Saúde (POCMS) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 898/2000, de 28 de setembro.
23. A conta foi remetida ao Tribunal, por via eletrónica através da plataforma disponibilizada para a prestação de contas, em 29/05/2018, em incumprimento do prazo estabelecido no art.º 52.º da LOPTC, tendo, no entanto, sido autorizado um Pedido de Justificação de Remessa Intempestiva da Conta de Gerência (n.º 28/2018), até 30/05/2018.
24. As deficiências de instrução da conta foram comunicadas à entidade tendo o INSA, I.P. remetido, através do e-mail e da plataforma eletrónica de contas, os esclarecimentos solicitados.
25. Foram, ainda, submetidos via eletrónica, novas versões de correção ao Mapa de Fluxos de Caixa e a outros mapas, bem como documentos, designadamente adenda à ata de apreciação da conta para correção dos valores, Certificação Legal das Contas (CLC) e justificativo das medidas implementadas para a regularização, no decurso do exercício de 2020, das ênfases e reservas, que constam da CLC do exercício em análise (2017).

3.3. Demonstração numérica

26. Pelo exame do Mapa de Fluxos de Caixa (MFC), apurou-se que o resultado da gerência de 2017, do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P., é o que consta da seguinte demonstração numérica:

		<i>Unidade: Euros</i>
<i>Débito</i>		
<i>Saldo de abertura</i>	648.529,46	
<i>Entradas</i>	<u>28.450.562,80</u>	29.099.092,26
<i>Crédito</i>		
<i>Saídas</i>	28.418.741,36	
<i>Saldo de encerramento</i>	<u>680.350,90</u>	29.099.092,26

3.4. Comparação com a Conta Geral do Estado

27. Por confronto com a informação disponibilizada na conta de gerência com os valores da Conta Geral do Estado de 2017, nomeadamente no Mapa 31, verifica-se a conformidade dos valores das Receitas, no valor de 25.775.899,00€⁹ e das despesas, no valor de 24.224.337,00€.

3.5. Bases para a decisão

28. Da análise aos documentos de prestação de contas são de evidenciar as situações analisadas nos parágrafos que se seguem.

⁹ Receitas correntes no valor de 24.713.816,00€ + 1.062.083,00€ de saldo orçamental (1.487.281,00€ - 425.198,00€ entregues, não considerando o saldo negativo, de 699.484,00€, na FF 510).

3.5.1. Apuramento do saldo orçamental por fonte de financiamento

29. No ajustamento efetuado aos valores de Receitas Gerais não afetas a Projetos Cofinanciados, Receitas Gerais afetas a Projetos Cofinanciados, Fundos Europeus, Receitas Próprias do ano e saldos transitados, inscritas no Mapa de Fluxos de Caixa inicialmente remetido, foram apurados saldos discordantes com os saldos para a gerência seguinte, num total de 425.198,00€, conforme é visível no quadro seguinte:

Unidade: Euros

Designação	Saldo da gerência anterior (1)	Entradas de fundos (2)	Saída de fundos (3)	Saldo apurado (4)=(1+2-3)	Saldo para gerência seguinte (5)	Diferença (4-5)
RG ¹⁰	354.672,00	17.109.037,00	17.012.389,00	451.320,00	96.648,00	354.672,00
RG ¹¹ (Outras FF)	833.772,00	858.781,00	476.434,00	1.216.119,00	1.205.625,00	10.494,00
Receitas Próprias	-699.484,00 ¹²	5.895.998,00	5.886.052,00	- 689.538,00	-689.538,00	0,00
	298.837,00 ¹³	850.000,00	849.462,00	299.375,00	239.343,00	60.032,00
TOTAIS	787.797,00	24.713.816,00	24.224.337,00	1.277.276,00	852.078,00	425.198,00

30. A Diretora de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros do INSA, I.P., em 23 de janeiro de 2019, refere que “(...) o montante de 425.198,04€ respeitante à devolução de saldos de gerência de 2016 foi abatido aos saldos transitados (...)”, ou seja, constava do MFC como “Entregue ao Tesouro em conta de receitas próprias”, e envia documento comprovativo da transferência bancária por ordem do INSA, I.P. para a ACSS, I.P. Não obstante, a situação só ficou corretamente escriturada no MFC, designadamente em “Importâncias entregues ao Estado e outras Entidades – Operações de Tesouraria”, após insistência, em 20/11/2020.
31. Da análise ao MFC verifica-se, ainda, a existência de valores negativos de saldos inicial e final, de Receitas Próprias, (FF510) de -699.484,00€ e de -689.538,00€, respetivamente. A Diretora de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros do INSA, I.P., em 23 de janeiro de 2019, esclarece que “No ano de 2016 a ACSS não transferiu para o INSA, conforme previsto, as verbas destinadas à cobertura das despesas no âmbito dos projetos do Ébola e do Amianto. Desta forma o INSA suportou as respetivas despesas na fonte de financiamento 510 – Receita própria do ano (...)”.
32. Em sede de contraditório, os responsáveis alegam que “(...) o INSA não pode registar a despesa na fonte de financiamento adstrita aos projetos Ébola e Amianto, considerando que, em sede de reportes mensais legalmente obrigatórios junto da Direção Geral do Orçamento (DGO), não lhe era possível reportar despesa por fonte de financiamento superior à respetiva receita, em cumprimento do disposto no ponto 21 da Circular daquela Direção-Geral, Série

¹⁰ RG não afetas a projetos cofinanciados FF 311, FF 313, FF 319.

¹¹ RG afetas a projetos cofinanciados e fundos europeus. FF 358, FF 482 e FF 488.

¹² FF510.

¹³ FF 520 e FF 540.

A, n.º 1385, referentes às instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2017 ;”

“A situação descrita (...) foi regularizada em 2019, data em que foi integrado, na fonte de financiamento de fundos europeus, o saldo orçamental negativo registado em 2017 na fonte de financiamento de receitas próprias;

“A correta inscrição só pôde ser efetuada no ano de 2019, ano em que a DGO a autorizou e emitiu as necessárias instruções de como proceder à correção dos saldos iniciais, entretanto reportados, conforme comunicação da DGO (...).”

33. As alegações justificam o procedimento adotado pelo Instituto, que decorreu de orientações da Direção-Geral do Orçamento, e que originou a existência de saldos negativos de receitas próprias no MFC.

3.5.2.Saldo de Operações de Tesouraria

34. Os saldos inicial e final de Operações de Tesouraria, registados inicialmente no MFC, bem como os movimentos de recebimentos e entregas do ano, evidenciavam divergências quando comparados com os dos Mapas de Operações Extraorçamentais (mapas 7.5.1 e 7.5.2), tendo a Diretora de Serviços do INSA, I.P., justificado no decurso da fase de execução dos trabalhos da Verificação Interna da Conta (VIC), que as mesmas *“(...) resultam de:*

- a) Incorreta apresentação dos mapas referidos no que ao saldo inicial diz respeito por incorreto funcionamento da aplicação;*
- b) Deficiente apresentação dos valores constantes nos referidos Mapas relativos à conta 268919 em virtude de algumas operações terem sido registadas com um tipo de documento que a aplicação não considera na elaboração dos Mapas;*
- c) O Mapa inclui ainda na conta 24361 valores relativos a IVA Pago no montante de 23.963,34€ e registado como despesa orçamental e que a aplicação considerou no Mapa erradamente como operação de tesouraria dado o tipo de documento utilizado.”*

35. Nesta fase os responsáveis da entidade procederam, assim, à alteração da escrituração dos Fundos Alheios, ao nível das Receitas do Estado e Operações de Tesouraria (OT) subsistindo, porém, na última versão entregue, a existência de saldos inicial e final negativos de Operações de Tesouraria de – 334.678,83€ e de – 299.620,23€, conforme se indica:

Unidade: Euros

Descrição	Saldo inicial de OT	Saldo final de OT
Receitas do Estado	195.411,29€	127.893,13€
Op. de Tesouraria	- 334.678,83€	- 299.620,23€
TOTAL	- 139.267,54€	- 171.727,10€

36. O Presidente do Conselho Diretivo¹⁴ esclarece que “(...) a razão da existência no MFC de saldos negativos na rubrica de Operações de Tesouraria, deve-se aos pagamentos efetuados à Caixa Geral de Aposentações (CGA), Segurança Social e Administração Tributária (AT), por conta dos encargos devidos por este Instituto.”
37. Acrescenta, ainda, que “O montante de 195.411,29€ resulta dos valores apresentados no Mapa 7.5.1 – Descontos e Retenções (saldo inicial) nomeadamente as contas 242 – IRS no valor de 158.945,14€ e 24361 – IVA a pagar no valor de 36.466,15€.
38. O montante de -334.678,83€ foi, assim, apurado por diferença face ao saldo orçamental apurado e ao montante de operações de tesouraria – Receitas de Estado. O apuramento por diferença resulta de, no ano de 2016, o saldo de gerência ter sido inscrito na sua totalidade (2.140.703,48€) como operações de tesouraria. Desconhece-se o motivo pelo qual em 2015 o saldo final de gerência foi, assim, apresentado. Foi, ainda, com esse saldo, relevado que teve que ser apresentado o MFC de 2016, uma vez que o saldo inicial de 2016 teve que coincidir com o saldo final de 2015.”
39. Também o “Saldo final de operações de tesouraria apresentado no MFC de 2017, no montante de - 171.727,10€, [foi] (...) obtido por diferença face ao saldo orçamental apurado e ao saldo de gerência apresentado (...).
- O Instituto só efetua operações de tesouraria relativas a IRS, IVA, CGA, ADSE, e outras retenções pelo que, face aos montantes escriturados e relevados nos Mapas 7.5.1. e 7.5.2., os montantes negativos apurados, não sendo relativos a IRS e IVA (Receitas de Estado) apenas se podem referir a outros descontos e retenções.”*
40. Quanto ao facto de o MFC não evidenciar inicialmente, como informação extracontabilística, os descontos em vencimentos e salários, o Presidente esclarece que “Os valores extra contabilísticos do quadro 3 do MFC não foram preenchidos uma vez que na altura, o sistema não permitia distinguir nos descontos e retenções registados os referentes a vencimentos e salários dos relativos a outras operações situação que, entretanto, já foi corrigida.”
41. De acordo com as informações prestadas, os valores das Operações de Tesouraria (OT) evidenciados no MFC não resultam de efetivas operações sendo apurados pela diferença e sem que se identifique a sua origem.

Por outro lado, considerando que a prestação de contas do INSA em exercícios posteriores, ocorreu em Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC- AP), referencial contabilístico que prevê que os descontos em vencimentos e salários não sejam tratados como OT e sim, apenas, como despesa orçamental, consultaram-se as contas de 2018 a 2021 tendo como objetivo confirmar a existência de saldos negativos na

¹⁴ Em resposta aos ofícios da DGTG, n.º S36004/2020, de 4/11/2020 e n.º S44940, de 20/12/2021.

Demonstração de Desempenho Orçamental (DDORC). Da análise sumária que foi efetuada, conclui-se que existem saldos negativos da conta de 2018 e diversas incongruências quanto aos valores dos saldos finais e iniciais e respetiva composição evidenciados na DDORC, e os que constam, por exemplo, nas atas de aprovação das contas.

42. Esta situação evidencia falta de controlo ao nível das Operações de Tesouraria da entidade, com impacto na prestação de contas.

43. Em **sede de contraditório** os responsáveis alegam, reforçando os esclarecimentos anteriormente prestados na fase de execução dos trabalhos da VIC, que *“O saldo final de Operações de Tesouraria apresentado no MFC (mapa de fluxos de caixa) de 2017, no montante de – 171.727,10€ foi obtido por diferença entre o saldo orçamental apurado em 2017 (1.551.562,00€), deduzido do montante referente ao saldo negativo registado na fonte de financiamento de receitas próprias (699.484,00€) e o saldo registado em Depósitos à Ordem à data de 31.12.2017 (680.350,90€);*

“Da análise efetuada nos períodos seguintes constatou-se que, em Fundos Alheios/Operações de Tesouraria, estavam a ser registados indevidamente, despesas/receitas suportadas com transações que, dada a sua natureza, deveriam ter sido registadas como despesa/receita orçamentais. A título de exemplo, referimos as despesas bancárias e os recebimentos não identificados. Esta situação implica que existam pagamentos/recebimentos que não se encontram refletidos na execução orçamental de 2017, mas apenas nos movimentos efetuados no banco.”

“Considerando que as reconciliações bancárias de 2017 estão apuradas em conformidade, e refletem a totalidade dos movimentos de entradas e saídas reais constantes dos extratos bancários que, por sua vez, estão em consonância com os movimentos registados nos extratos contabilísticos extraídos no SICCC, e que o saldo registado a 31.12.2017 foi verificado e certificado pelo Fiscal Único, o signatário acompanha o entendimento do INSA em reiterar que o saldo negativo registado em Operações de Tesouraria não afeta o saldo de gerência apurado em 2017.”

“O INSA tem vindo a encetar todos os esforços no sentido de minimizar os erros de classificação e contabilização verificando-se que, à data, não se efetuam registos em Operações de Tesouraria para as situações que constituem efetivamente uma receita/despesa orçamental”.

44. Não obstante as alegações apresentadas, mantém-se a conclusão inicial, mas o TC regista com apreço a alteração de procedimentos indicada.

3.5.3. Contas bancárias

45. O INSA, I.P., detinha, em 31 de dezembro de 2017, todas as suas disponibilidades no IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, dando, assim, cumprimento integral ao Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado.
46. Os saldos bancários, a 31 de dezembro de 2017, encontram-se certificados e foram elaboradas as respetivas reconciliações bancárias, que comprovam os vários saldos contabilísticos que constam nas várias demonstrações financeiras. Constatou-se, porém uma divergência na conta 00404561 do IGCP, entre o saldo evidenciado na “certidão de saldos” (321.592,28€) e o saldo do extrato bancário e da Síntese das Reconciliações Bancárias (321.351,67€). A Diretora de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros do INSA, I.P., em 23/01/2019, esclareceu que o extrato *“(...) apresenta um saldo de 321.351,67€ (...). Este montante é ainda o que consta no primeiro extrato de 2018 pelo que a certidão emitida pelo IGCP não está correta”*.
47. Sobre a identificação das operações “diversos”, que constam nas reconciliações bancárias da entidade, a Diretora de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros do INSA, I.P. esclarece que *“Na conta 4045 os valores apresentados correspondem a:*
- a) Entradas de recebimentos por multibanco e um depósito de cheque registados no sistema do INSA e provavelmente duplicados. Situações semelhantes foram encontradas e regularizadas após apuramento e verificação de que as mesmas se encontram registadas erradamente. Para as situações apresentadas ainda não foi possível apurar com rigor esse facto motivo pelo qual ainda não se procedeu à sua regularização;*
 - b) Um pagamento identificado como OP 1098 o qual resultou de um erro de registo já corrigido no ano de 2018 (...).”*
48. Verificou-se, ainda, nas reconciliações bancárias reportadas a 31/12/2017, a existência de movimentos em trânsito por um período superior a 12 meses, situação que evidencia um débil sistema de controlo interno, sendo de salientar que o INSA deve implementar procedimentos de controlo regular das operações em trânsito e que permitam conciliar os saldos bancário e contabilístico, promovendo a oportuna regularização das mesmas.
49. Em **sede de contraditório**, os responsáveis alegam que *“Relativamente ao item “Contas bancárias” (...) não afetam as contas apresentadas, pois não configuram qualquer distorção relevante, e estão materialmente corretas (...).”*
- (...) no que se refere à identificação de valores “diversos” (...), tal como refere o TdC, o INSA comprovou que o mesmo resulta de operações com registo duplicado em anos anteriores. Tais situações foram corrigidas, na sua quase totalidade no exercício de 2017, mas, conforme se informou o TdC em sede de auditoria, apenas o foram na exata medida do apuramento*

rigoroso dos factos que as originaram, do montante efetivo do erro e da distorção anteriormente gerada.”

50. Não obstante as justificações apresentadas, as alegações proferidas não alteram a matéria relatada.

3.5.4. Recomendações anteriores

51. Existem recomendações constantes da Verificação Interna de Contas (conta n.º 3610/2012) homologada em sessão da 2.ª Secção, de 17/06/2015, no sentido de que a entidade:
- a) Diligencie no sentido de serem implementadas as medidas adequadas, tendo em vista obviar a continuada insuficiência de informação, atualizada e valorizada, do cadastro dos bens de imobilizado do INSA, I.P.;
 - b) Efetue com maior rigor o registo da especialização das Compras e Prestações de Serviços, dada a verificação de terem sido, não só no exercício de 2012, como também no ano de 2013, efetuados movimentos de correções a exercícios anteriores, que no seu conjunto tiveram impacto nos Resultados Líquidos dos anos anteriores.
52. Consultado o processo desta conta, verificou-se que as recomendações foram comunicadas à entidade através do ofício n.º 12402, de 08/07/2015, e que, no acompanhamento efetuado ao acatamento das recomendações, consta que as recomendações não foram acolhidas.
53. Efetivamente, tal como consta das bases para a opinião com reservas da Certificação Legal das Contas, de 2017, o INSA, I.P. não tinha, ainda, um cadastro dos bens do imobilizado, situação que constituiu também uma das conclusões do Relatório da Auditoria do TC n.º 1/2021, (pontos 1 e 8.1), no qual foi também formulada uma recomendação neste sentido (R.3).

3.6. Certificação Legal de Contas/Relatório do Fiscal Único

54. No relatório e parecer do fiscal único, o Fiscal Único João Cipriano & Associado, SROC Lda, informa que *“(...) somos de parecer que a Tutela do Instituto Nacional de Saúde, Dr. Ricardo Jorge, IP, ponderando o conteúdo da Certificação Legal das Contas, delibere:*
- a) A aprovação do relatório de gestão e restantes documentos de prestação de contas, apresentados pelo Conselho Diretivo relativamente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2017;*
 - b) A aprovação da proposta de aplicação dos resultados apurados no exercício de 2017, em 1.741.355,64 euros, apresentada pelo Conselho Diretivo no seu relatório, no sentido da sua manutenção em Resultados Transitados.”*
55. A conta em análise foi também objeto de Certificação Legal de Contas (CLC), de acordo com a qual *“Em nossa opinião, exceto quanto aos efeitos da matéria referida na secção “Base para a opinião com reservas”, as demonstrações financeiros anexas apresentam de forma*

verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira do “Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P.” em 31 de dezembro de 2017 e o seu desempenho financeiro e fluxos de caixa relativos ao período findo naquela data de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS).”

Bases para a opinião com reservas

- a) O INSA, I.P., não dispõe, para o seu equipamento básico e administrativo, de um cadastro atualizado de todos os bens do imobilizado, pelo que não se pode concluir com segurança sobre as respetivas quantias registadas no ativo;
- b) Estão contabilizados no passivo, na rubrica Proveitos Diferidos, os subsídios de investimento obtidos no PIDDAC, na quantia de 3.580.090 euros. De acordo com os cálculos do ROC, os proveitos diferidos estão subavaliados em 290.331 euros, devido a um excesso de imputação de subsídios, com contrapartida de sobreavaliações dos proveitos extraordinários do exercício de 76.378 euros, e dos resultados transitados em 213.953 euros;
- c) Dos procedimentos aplicados à rubrica de Clientes, Utentes e Instituições do Estado do Ativo, foram detetadas divergências entre as quantias faturadas a várias instituições do Serviço Nacional de Saúde e as verbas que essas instituições reconhecem na sua contabilidade, perfazendo um total de 1.323.573 euros, a ser objeto de clarificação entre o INSA, I.P. e as entidades envolvidas.

Ênfases

Sem afetar a opinião expressa, o Fiscal Único chama a atenção para o facto de a CLC de 2016 evidenciar as seguintes reservas:

- a) A confirmação externa de saldos feitos a fornecedores e não coincidentes com essas entidades;
 - b) Não contabilização de faturas de aquisições de imobilizado em 2016;
 - c) Contas de custos com contabilizações a mais e não foi regularizado, por impossibilidade de identificação através de uma conta de proveitos;
 - d) O saldo da conta Receitas não Classificadas e, se o tivesse sido feito, o resultado do exercício viria aumentado desse valor e a conta de passivo viria reduzida no mesmo montante.
56. Questionada a entidade sobre os procedimentos adotados no sentido de ultrapassar as reservas constantes da CLC, o Presidente do Conselho Diretivo do INSA, I.P., na fase de execução dos trabalhos da verificação interna da conta informou que as mesmas foram analisadas em conjunto com o Fiscal Único e que *“(…) conforme se poderá observar na referente à Conta de Gerência de 2020, foram sanadas as ênfases indicadas na CLC de 2017, mantendo-se as reservas referentes:*

- a) *À inexistência de cadastro atualizado, situação que não será possível até ao momento em que o INSA disponha dos meios necessários para a implementação de sistema que permita o registo atualizado dos bens detidos pelo INSA;*
- b) *À divergência entre as quantias faturadas às várias instituições do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e as verbas que as Instituições reconhecem na sua contabilidade. De salientar que, a divergência entre os valores registados no INSA e nas restantes entidades do SNS registou um decréscimo de cerca de 40% face aos valores indicados em 2017.”*
57. Apesar de na conta de 2020¹⁵ se manterem 2 das 3 reservas mencionadas, entende-se não ser pertinente, no âmbito deste processo, formular recomendação nestas matérias, uma vez que o TC o fez no Relatório da Auditoria n.º 1/2021, como se relata no ponto seguinte.
58. Em **sede de contraditório** os responsáveis alegam que *“Relativamente à inexistência de um cadastro dos bens do imobilizado, tal facto corresponde à realidade, e resulta da inexistência de aplicações destinadas a esse efeito e disponibilizadas pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde E.P.E., (SPMS), entidade que tem por atribuições a prestação de serviços partilhados específicos da área da saúde em matéria de compras e logística, de serviços financeiros, de recursos humanos e de sistemas e tecnologias de informação e comunicação aos estabelecimentos e serviços do SNS, independentemente da sua natureza jurídica; Ainda assim, convém ter presente que os serviços dispõem de suportes documentais para todas as aquisições ocorridas.”*
59. Não obstante o alegado, que confirma a situação já relatada, considera-se que os suportes documentais existentes para todas as aquisições ocorridas de equipamento básico e administrativo, não colmata a falta de cadastro atualizado de todos os bens do imobilizado, tanto mais que a CLC da conta de 2020, mantém a reserva de falta de cadastro atualizado de todos os bens do imobilizado.

3.7. Relatório de auditoria do Tribunal de Contas

60. Em subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, foi aprovado, em 14.01.2021, o Relatório de Auditoria n.º 1/2021 – Auditoria de conformidade ao processo de transição para o SNC – AP, a 01.01.2018, no Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P., em particular, quanto ao balanço de abertura a 01.01.2018.
61. Na conclusão global é referido que esta transição não foi precedida de planeamento, ao nível da identificação das áreas de maior risco e da dotação dos recursos humanos das

¹⁵ Última conta instruída com CLC, uma vez que a CLC relativa ao exercício de 2021 não foi, ainda, emitida.

competências necessárias, pelo que não foram cumpridos os requisitos previstos no Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, quanto à adoção do SNC-AP, pela primeira vez.

62. Conclui-se que o exercício de 2018 se iniciou com um balanço de abertura afetado por distorções materialmente relevantes, sendo relatado, a título de exemplo:
- a) As quantias escrituradas, brutas e líquidas relativas a edifícios e outras construções encontram-se afetadas por várias subvalorizações e sobrevalorizações;
 - b) As dívidas de terceiros (contas a receber) tinham em 01/01/2018, um reconhecimento de perdas por imparidade de 571,3 mil euros, resultantes de mera conversão de saldos anteriormente reconhecidos e provisões para cobrança duvidosa, sem que tenham sido feitos testes de imparidade, em conformidade com a NCP-18 – Instrumentos Financeiros;
 - c) O património líquido evidencia ajustamentos de transição, refletidos no mapa de reconciliação para o balanço de abertura, a 01/01/2018, mas realizados, apenas, a 31/12/2018.
63. No âmbito do relatório de auditoria, foram formuladas diversas recomendações ao INSA, I.P. incluindo sobre Ativos Fixos Tangíveis (AFT) e sobre circularização de saldos.

3.8. Conclusões

64. Da análise e conferência documental da presente conta verificam-se situações que impedem a sua homologação, designadamente as identificadas no presente Relatório e que concluem no sentido de as demonstrações financeiras do INSA, I.P., de 2017, não traduzirem de forma verdadeira e apropriada a sua situação económico-financeira.

4. JUÍZO SOBRE AS CONTAS

65. As situações anteriormente identificadas, designadamente quanto à existência de saldos negativos de operações de tesouraria no MFC que são apurados por diferença, 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. Assim, a conta de 2017 não reúne as condições para ser objeto de homologação.

5. EMOLUMENTOS

66. Os emolumentos são calculados nos termos dos n.ºs 1 e 5 do art.º 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e n.º 3-B/2000, de 4 de abril, no valor de 17.164,00€, conforme conta de emolumentos (Anexo 4).

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

67. Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art.º 29º da LOPTC, que emitiu parecer.

7. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente Relatório de recusa de homologação, em resultado da verificação interna das contas do **Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P.**, relativas ao exercício de 2017;
- b) Remeter o presente Relatório aos responsáveis notificados em sede de contraditório e ao atual Conselho Diretivo do **Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P.**;
- c) Remeter este Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 4. da LOPTC;
- d) Após as notificações nos termos dos pontos anteriores, proceder à respetiva divulgação via internet, conforme previsto no n.º 4, do artigo 9.º, da LOPTC;
- e) Fixar os emolumentos a pagar no montante de 17.164,00€.

Tribunal de Contas, em 23 de setembro de 2022.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

ANEXO 1 – RESPONSÁVEIS DO INSA, I.P.

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Fernando José Ramos Lopes de Almeida	Presidente do Conselho Diretivo	01-01 a 31-12-2017
José Maria Mendes Ribeiro de Freitas Albuquerque	Vogal	01-01 a 31-12-2017

ANEXO 2 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume	Documentos que integra	Fls. a fls.
I	Relato; Conta n.º 5875/2017	1 a 225
II	Contraditório; Anteprojeto de Relatório e Projeto de Relatório	226 a 294

ANEXO 3 – FICHA TÉCNICA

Auditor-Coordenador	Ana Teresa Santos
Auditor-Chefe	Regina Nunes
Auditora	Maria Isabel Viegas

ANEXO 4 – EMOLUMENTOS

ARTIGO 9.º n.º	INCIDÊNCIA	EMOLUMENTOS
	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, IP	
	Receita Própria	6 745 998,00
	A deduzir:	
	Encargos de Cobrança	
	Transferências Correntes	1 578 825,00
	Transferências de Capital	
	Empréstimos	
	Reembolsos e Reposições	1 578 825,00
1	1,0% s/	5 167 173,00
5	Limite máximo nos termos do n.º 5	17 164,00
	Total de emolumentos. (Euros)	17 164,00



ANEXO 5 – CONTRADITÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS

E 9912/2022
2022/7/22



Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora do Tribunal de
Contas
Dr.ª Ana Teresa Santos
Av. da República, n.º 65
1050-189 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Proc. N.º 5875/2017 DAIII.1	DE	N.º Saida-CD-000442- PROC. N.º:	22/07/2022

ASSUNTO: Notificação do Relato da Verificação Interna da Conta 2017 do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I.P.

Em cumprimento do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (na sua redação atual), vem Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I.P. (INSA) fazer uso do seu direito de pronúncia, ao Relato da Verificação Interna da Conta 2017, referente ao Proc. N.º 5875/2017 –DA III.1, de cujo teor, observações e conclusões provisórias foi este Instituto notificado a coberto do v/ ofício n.º 22950/2022, de 22/06/2022, o que o faz nos seguintes termos:

I - Enquadramento

1. O Tribunal de Contas (TdC), na sequência do Relato do processo n.º 5875/2017 de verificação interna de contas de gerência de 2017 do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, IP (INSA), apresenta uma proposta de decisão de “recusa de homologação”;
2. A proposta de decisão apresentada resulta de um juízo sobre as contas o qual afirma que “As situações identificadas designadamente quanto à existência de saldos negativos no MFC que são apurados por diferença, afetam com significado os documentos de prestação de contas sob exame, uma vez que se qualificam como relevantes, quer pela materialidade quanto as distorções contabilísticas identificadas, quer pela respetiva natureza”;



Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I.P.

Av. Pedro Cruz | 1649-016 Lisboa | PORTUGAL

TEL +351 217 919 200 FAX +351 217 926 408 EMAIL info@insa.min-saude.pt www.insa.min-saude.pt



II- Pronúncia do INSA

3. Relativamente ao “Apuramento do saldo orçamental por fonte de financiamento” (pontos 22 a 25), subscrive-se a opinião do TdC referida no ponto 25, nomeadamente “que a despesa deveria ser registada na fonte de financiamento adstrita aos projetos Ébola e Amianto, de forma a refletir a falta de transferência de verbas para a cobertura dos referidos projetos”;
4. Pese embora ser o nosso entendimento coincidente com o TdC, este Instituto não pôde registar a despesa na fonte de financiamento adstrita aos projetos Ébola e Amianto, considerando que, em sede de reportes mensais legalmente obrigatórios junto da Direção Geral do Orçamento (DGO), não lhe era possível reportar despesa por fonte de financiamento superior à respetiva receita, em cumprimento do disposto no ponto 21 da Circular daquela Direção-Geral, Série A, n.º. 1385, referentes às instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2017;
5. A situação descrita nos pontos 3 e 4 foi regularizada em 2019, data em que foi integrado, na fonte de financiamento de fundos europeus, o saldo orçamental negativo registado em 2017 na fonte de financiamento de receitas próprias;
6. A correta inscrição só pôde ser efetuada no ano 2019, ano em que a DGO a autorizou e emitiu as necessárias instruções de como proceder à correção dos saldos iniciais, entretanto reportados, conforme comunicação da DGO que se anexa (Anexo);
7. O saldo final de Operações de Tesouraria apresentado no MFC (mapa de fluxos de caixa) de 2017, no montante de -171.727,10€ foi obtido por diferença entre o saldo orçamental apurado em 2017 (1.551.562,00€), deduzido do montante referente ao saldo negativo registado na fonte de financiamento de receitas próprias (699.484,00€), e o saldo registado em Depósitos à Ordem à data de 31.12.2017 (680.350,90€);
8. Da análise efetuada nos períodos seguintes constatou-se que, em Fundos Alheios/Operações de Tesouraria, estavam a ser registados indevidamente, despesas/receitas suportadas com transações que, dada a sua natureza, deveriam ter sido registadas como despesa/receita orçamentais. A título de exemplo, referimos as despesas bancárias e os recebimentos não identificados. Esta situação implica que existam pagamentos/recebimentos que não se encontram refletidos na execução orçamental de 2017, mas apenas nos movimentos efetuados no banco;



9. Considerando que as reconciliações bancárias de 2017 estão apuradas em conformidade, e refletem a totalidade dos movimentos de entradas e saídas reais constantes dos extratos bancários que, por sua vez, estão em consonância com os movimentos registados nos extratos contabilísticos extraídos no SICC, e que o saldo registado a 31.12.2017 foi verificado e certificado pelo Fiscal Único, o INSA reitera que o saldo negativo registado em Operações de Tesouraria não afeta o saldo de gerência apurado em 2017;
10. Relativamente ao item "Contas bancárias", constantes dos pontos 35 a 38, entendemos que as situações mencionadas não afetam as contas apresentadas, pois não configuram qualquer distorção relevante, e estão materialmente corretas, considerando que:
 - a. o ponto 36 refere-se a uma divergência entre o saldo evidenciado na "certidão de saldos" da conta 00404561 do IGCP e o saldo do extrato bancário da referida conta;
 - b. conforme demonstrado pelo INSA, junto do TdC, nos esclarecimentos prestados em 23/01/2019 o valor incorreto é o da certidão emitida pelo IGCP (não coincidente, aliás, com o valor do último extrato de 2017 e do primeiro de 2018 emitidos por aquela instituição), e não o apresentado pelo INSA;
 - c. no que se refere à identificação de valores "diversos" nos termos da alínea a) do ponto 37, tal como refere o TdC, o INSA comprovou que o mesmo resulta de operações com registo duplicado em anos anteriores);
 - d. tais situações foram corrigidas, na sua quase totalidade no exercício de 2017, mas, conforme se informou o TdC em sede de auditoria, apenas o foram na exata medida do apuramento rigoroso dos factos que as originaram, do montante efetivo do erro e da distorção anteriormente gerada;
11. O INSA tem vindo a encetar todos os esforços no sentido de minimizar os erros de classificação e contabilização verificando-se que, à data, não se efetuam registos em Operações de Tesouraria para as situações que constituem efetivamente uma receita/despesa orçamental;
12. Relativamente à inexistência de um cadastro dos bens de imobilizado, tal facto corresponde à realidade, e resulta da inexistência de aplicações destinadas a esse efeito e disponibilizadas pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde E. P. E., (SPMS), entidade que tem por atribuições a prestação de serviços partilhados específicos da área da saúde em matéria de compras e logística, de serviços financeiros, de recursos humanos e de sistemas e



tecnologias de informação e comunicação aos estabelecimentos e serviços do SNS, independentemente da sua natureza jurídica;

13. No entanto, e conforme consta da Certificação Legal de Contas (CLC) de 2017, nos fundamentos para a emissão com reservas, além de se referir, como afirmado pelo TdC no ponto 41 “o INSA, não tinha, ainda, um cadastro dos bens de imobilizado”, este Instituto reitera que não é tido em conta o referido na mesma CLC “Ainda assim, convém ter presente que os serviços dispõem de suportes documentais para todas as aquisições ocorridas”;
14. Sendo certo que o Conselho Diretivo, é o órgão responsável pela gestão, planeamento, coordenação e avaliação da atividade do INSA, bem como pela direção dos respetivos serviços, em conformidade com a Lei e com as orientações governamentais, também é compreensível, que os seus membros, em termos gerais, não detenham as competências técnicas contabilísticas especializadas e específicas para apreciar detalhadamente o MFC e outros mapas financeiros;
15. Como, também, é compreensível e atendível, o Conselho Diretivo, pautando-se pelo cumprimento das disposições legais, regulamentares e financeiras, tomou em especial consideração o teor dos pareceres emitidos pelo Fiscal Único - Relatório de Gestão e Certificação Legal de Contas – tendo, assim, os seus membros procedido à aprovação da Conta de Gerência;
16. Ressalva-se que nos termos do artigo 28.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, compete ao fiscal único designadamente: “Acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental, a situação económica, financeira e patrimonial e analisar a contabilidade; Dar parecer sobre o orçamento e suas revisões e alterações, bem como sobre o plano de atividades na perspetiva da sua cobertura orçamental; Dar parecer sobre o relatório de gestão de exercício e contas de gerência, incluindo documentos de certificação legal de contas; Manter o conselho diretivo informado sobre os resultados das verificações e exames a que proceda”;
17. Compreende-se, agora, que o Fiscal Único, considerando a data da sua designação, não tendo acompanhado o decorrer do ano em exercício, poderá eventualmente não ter detetado as irregularidades apontadas pelo TdC;



III- Conclusões

18. Face a tudo quanto antecede, acolhemos as não conformidades identificadas por esse douto Tribunal, solicitando, do mesmo passo, a relevação das irregularidades apontadas com a consequente autorização para que o INSA possa refazer a Conta de Gerência do ano 2017, sanando, deste modo, as irregularidades apontadas, porquanto o Conselho Diretivo do INSA:

- a) Demonstrou que as incorreções nos registos contabilísticos não foram efetuadas com intenção dolosa, nem as mesmas repercutem distorção das contas apresentadas;
- b) Considera ter demonstrado que não teve consciência da ilicitude dos factos, não lhe devendo ser imputada culpa, pelo erro em que incorreu;
- c) Os membros de qualquer Conselho Diretivo, em termos gerais, não detêm competências técnicas contabilísticas para apreciar de modo exaustivo o MFC e outros mapas técnicos, tendo especialmente em consideração, na tomada de decisão, os pareceres emitidos pelo Fiscal Único, designadamente o Relatório de Gestão e Certificação Legal de Contas, documentos esses preponderantes, à decisão dos membros do Conselho Diretivo do INSA de aprovação da Conta de Gerência de 2017;
- d) Demonstrou ao longo desta pronúncia que não houve qualquer atitude intencional, conduta dolosa, consciência de prática ilegal ou mesmo de inconformidade financeira, tendo ao invés a intenção de uma atuação no interesse e para o interesse público, donde resulta,

O pedido deste Instituto de apelo à relevação e compreensão desse Douto Tribunal, mostrando total disponibilidade, se for esse o V/o douto entendimento, para refazer a conta de gerência de 2017, sanando-se as irregularidades identificadas.

Ao dispor de V. Exa. para efeitos de informação complementar tida por conveniente, subscrevemo-nos com os nossos melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo
do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I.P.

O Presidente do Conselho Diretivo

**Fernando
de Almeida**

Assinado de forma digital por Fernando de Almeida
DN: cn=F. de Almeida, ou=Conselho Diretivo, ou=Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, IP, ou=Fernando de Almeida
Serial: 2022.07.21 14:25:34 +0100

Dr. Fernando de Almeida

A Vogal do Conselho Diretivo

**Cristina Maria
Gomes Abreu
dos Santos**

Assinado de forma digital por Cristina Maria Gomes Abreu dos Santos
DN: cn=Cristina Maria Gomes Abreu dos Santos, ou=Conselho Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, IP, ou=Cristina Maria Gomes Abreu dos Santos
Serial: 2022.07.21 14:27:25 +0100

Dra. Cristina Abreu Santos

Junta: 1 documento

Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora do
Tribunal de Contas
Dr.ª Ana Teresa Santos
Av. da República, n.º 65
1050-189 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 9914/2022
2022/7/22



Proc. N.º 5875/2017
DAIII.1

ASSUNTO: Notificação do Relato da Verificação Interna da Conta 2017 do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I.P.

Em cumprimento do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (na sua redação atual), vem Fernando José Lopes de Almeida, Presidente do Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I.P. (INSA) fazer uso do seu direito de pronúncia, ao Relato da Verificação Interna da Conta 2017, referente ao Proc. N.º 5875/2017 –DA III.1, de cujo teor, observações e conclusões provisórias foi notificado a coberto do v/ ofício n.º 22942/2022, de 22/06, tendo-lhe sido, concedido o prazo de prorrogação de resposta, nos termos ofício n.º 25256/2022, de 11/07, que o faz nos seguintes termos:

I - Enquadramento

1. O Tribunal de Contas (TdC), na sequência do Relato do processo n.º 5875/2017 de verificação interna de contas de gestão de 2017 do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, IP (INSA), apresenta uma proposta de decisão de “recusa de homologação”;
2. A proposta de decisão apresentada resulta de um juízo sobre as contas o qual afirma que “As situações identificadas designadamente quanto à existência de saldos negativos no MFC que são apurados por diferença, 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”;

II- Pronúncia

3. O signatário acompanha a pronúncia do INSA, enquanto Presidente do seu Conselho Diretivo (na data dos factos e atualmente), pelo que, os fundamentos que se seguem traduzem o conteúdo do contraditório apresentado pelo seu Conselho Diretivo. Assim:
4. Relativamente ao “Apuramento do saldo orçamental por fonte de financiamento” (pontos 22 a 25), o signatário subscreve a opinião do TdC referida no ponto 25, nomeadamente *“que a despesa deveria ser registada na fonte de financiamento adstrita aos projetos Ébola e Amianto, de forma a refletir a falta de transferência de verbas para a cobertura dos referidos projetos”*;
5. Pese embora ser o seu entendimento coincidente com o TdC, o signatário refere que o INSA não pôde registar a despesa na fonte de financiamento adstrita aos projetos Ébola e Amianto, considerando que, em sede de reportes mensais legalmente obrigatórios junto da Direção Geral do Orçamento (DGO), não lhe era possível reportar despesa por fonte de financiamento superior à respetiva receita, em cumprimento do disposto no ponto 21 da Circular daquela Direção-Geral, Série A, n.º 1385, referentes às instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2017;
6. A situação descrita nos pontos 3 e 4 foi regularizada em 2019, data em que foi integrado, na fonte de financiamento de fundos europeus, o saldo orçamental negativo registado em 2017 na fonte de financiamento de receitas próprias;
7. A correta inscrição só pôde ser efetuada no ano 2019, ano em que a DGO a autorizou e emitiu as necessárias instruções de como proceder à correção dos saldos iniciais, entretanto reportados, conforme comunicação da DGO que se anexa (Anexo);
8. O saldo final de Operações de Tesouraria apresentado no MFC (mapa de fluxos de caixa) de 2017, no montante de -171.727,10€ foi obtido por diferença entre o saldo orçamental apurado em 2017 (1.551.562,00€), deduzido do

2



9

- montante referente ao saldo negativo registado na fonte de financiamento de receitas próprias (699.484,00€), e o saldo registado em Depósitos à Ordem à data de 31.12.2017 (680.350,90€);
9. Da análise efetuada nos períodos seguintes, o INSA constatou que, em Fundos Alheios/Operações de Tesouraria, estavam a ser registados indevidamente, despesas/receitas suportadas com transações que, dada a sua natureza, deveriam ter sido registadas como despesa/receita orçamentais. A título de exemplo, refere as despesas bancárias e os recebimentos não identificados. Esta situação implica que existam pagamentos/recebimentos que não se encontram refletidos na execução orçamental de 2017, mas apenas nos movimentos efetuados no banco;
10. Considerando que as reconciliações bancárias de 2017 estão apuradas em conformidade, e refletem a totalidade dos movimentos de entradas e saídas reais constantes dos extratos bancários que, por sua vez, estão em consonância com os movimentos registados nos extratos contabilísticos extraídos no SICC, e que o saldo registado a 31.12.2017 foi verificado e certificado pelo Fiscal Único, o signatário acompanha o entendimento do INSA em reiterar que o saldo negativo registado em Operações de Tesouraria não afeta o saldo de gerência apurado em 2017;
11. Relativamente ao item “Contas bancárias”, constantes dos pontos 35 a 38, entende o signatário que as situações mencionadas não afetam as contas apresentadas, pois não configuram qualquer distorção relevante, e estão materialmente corretas, considerando que:
- o ponto 36 refere-se a uma divergência entre o saldo evidenciado na “certidão de saldos” da conta 00404561 do IGCP e o saldo do extrato bancário da referida conta;
 - conforme demonstrado pelo INSA, junto do TdC, nos esclarecimentos prestados em 23/01/2019 o valor incorreto é o da certidão emitida pelo IGCP (não coincidente, aliás, com o valor do último extrato de 2017 e do primeiro de 2018 emitidos por aquela instituição), e não o apresentado pelo INSA;

3



- c. no que se refere à identificação de valores “diversos” nos termos da alínea a) do ponto 37, tal como refere o TdC, o INSA comprovou que o mesmo resulta de operações com registo duplicado em anos anteriores);
 - d. tais situações foram corrigidas, na sua quase totalidade no exercício de 2017, mas, conforme se informou o TdC em sede de auditoria, apenas o foram na exata medida do apuramento rigoroso dos factos que as originaram, do montante efetivo do erro e da distorção anteriormente gerada;
12. O INSA, de que o signatário é o seu Presidente do Conselho Diretivo, tem vindo a encetar todos os esforços no sentido de minimizar os erros de classificação e contabilização verificando-se que, à data, não se efetuam registos em Operações de Tesouraria para as situações que constituem efetivamente uma receita/despesa orçamental;
13. Relativamente à inexistência de um cadastro dos bens de imobilizado, tal facto corresponde à realidade, e resulta da inexistência de aplicações destinadas a esse efeito e disponibilizadas pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde E. P. E., (SPMS), entidade que tem por atribuições a prestação de serviços partilhados específicos da área da saúde em matéria de compras e logística, de serviços financeiros, de recursos humanos e de sistemas e tecnologias de informação e comunicação aos estabelecimentos e serviços do SNS, independentemente da sua natureza jurídica;
14. No entanto, e conforme consta da Certificação Legal de Contas (CLC) de 2017, nos fundamentos para a emissão com reservas, além de se referir, como afirmado pelo TdC no ponto 41 “o INSA, não tinha, ainda, um cadastro dos bens de imobilizado”, o signatário reitera que não foi tido em conta o referido na mesma CLC “*Ainda assim, convém ter presente que os serviços dispõem de suportes documentais para todas as aquisições ocorridas*”;
15. Sendo certo que o Conselho Diretivo, é o órgão responsável pela gestão, planeamento, coordenação e avaliação da atividade do INSA, bem como pela direção dos respetivos serviços, em conformidade com a Lei e com as orientações governamentais, também é compreensível, que o signatário na





qualidade de Presidente do Conselho Diretivo, em termos gerais, não detenha as competências técnicas contabilísticas especializadas e específicas para apreciar detalhadamente o MFC e outros mapas financeiros;

16. Como, também, é compreensível e atendível, que o signatário, na qualidade de Presidente do Conselho Diretivo, pautando-se pelo cumprimento das disposições legais, regulamentares e financeiras, tomou em especial consideração o teor dos pareceres emitidos pelo Fiscal Único - Relatório de Gestão e Certificação Legal de Contas – tendo, assim, os seus membros procedido à aprovação da Conta de Gerência;
17. Ressalva ainda que nos termos do artigo 28.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, compete ao fiscal único designadamente: *“Acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental, a situação económica, financeira e patrimonial e analisar a contabilidade; Dar parecer sobre o orçamento e suas revisões e alterações, bem como sobre o plano de atividades na perspetiva da sua cobertura orçamental; Dar parecer sobre o relatório de gestão de exercício e contas de gerência, incluindo documentos de certificação legal de contas; Manter o conselho diretivo informado sobre os resultados das verificações e exames a que proceda”*;
18. Compreende, agora o signatário, que o Fiscal Único, considerando a data da sua designação, e não tendo acompanhado o decorrer do ano em exercício, poderá, eventualmente, não ter detetado as irregularidades apontadas pelo TdC;

III-Conclusões

19. Face a tudo quanto antecede, o signatário acolhe as não conformidades identificadas por esse douto Tribunal, solicitando, do mesmo passo, a relevação das irregularidades apontadas com a conseqüente autorização para que o INSA possa refazer a Conta de Gerência do ano 2017, sanando, deste modo, as irregularidades apontadas, porquanto:
- a) Foi demonstrado que as incorreções nos registos contabilísticos não foram efetuadas com intenção dolosa, nem as mesmas repercutem distorção das contas apresentadas;

5

- b) Considera ter demonstrado que não teve consciência da ilicitude dos factos, não lhe devendo ser imputada culpa, pelo o erro em que incorreu;
- c) Os membros de qualquer Conselho Diretivo e, designadamente, os seus Presidentes, em termos gerais, não detêm competências técnicas contabilísticas para apreciar de modo exaustivo o MFC e outros mapas técnicos, tendo especialmente em consideração, na tomada de decisão, os pareceres emitidos pelo Fiscal Único, designadamente o Relatório de Gestão e Certificação Legal de Contas, documentos esses preponderantes, à decisão do signatário na deliberação proferida pelo Conselho Diretivo do INSA, do qual o signatário era e é seu Presidente, de aprovação da Conta de Gerência de 2017;
- d) O INSA e o signatário demonstraram, ao longo desta pronúncia, que não houve qualquer atitude intencional, conduta dolosa, consciência de prática ilegal ou mesmo de inconformidade financeira, tendo ao invés a intenção de uma atuação no interesse e para o interesse público, donde resulta,

O pedido do signatário de apelo à relevação dos factos não conformes, apontados por esse douto TdC, mostrando total disponibilidade, se for esse o v/ douto entendimento, para que o INSA possa refazer a conta de gerência de 2017, tendo presente que, atualmente, se mantém como Presidente do Conselho Diretivo, sanando, assim, as irregularidades identificadas.

Ao dispor de V. Exa. para efeitos de informação complementar tida por conveniente, subscrevemo-nos com os nossos melhores cumprimentos,

Lisboa, 22 de julho de 2022



(Fernando José Ramos Lopes de Almeida)

Junta: 1 documento



Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora do Tribunal de Contas
Dra. Ana Teresa Santos
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º e no n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, **José Maria Mendes Ribeiro de Freitas Albuquerque**, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge no período de responsabilidade considerado, entre 01/01 e 31/12/2017, **vem pronunciar-se** sobre os factos e matérias constantes do Relato da Verificação Interna da Conta de 2017 - Proc. N.º 5875/2017 –DA III.1, o que faz nos termos seguintes:

1. A notificação foi enviada para uma morada antiga, onde já não resido, tendo-me sido entregue pelo atual residente nessa morada.
2. A minha atual morada encontra-se atualizada nos devidos registos: cartão do cidadão e autoridade tributária, pelo que agradeço que futuras comunicações sejam remetidas para: Rua de S. Marçal nº5, 4º Dto, 1200-418 Lisboa.
3. Desconheço se houve outra correspondência anterior e informo que mais nada recebi senão a notificação à qual respondo.
4. Enquanto membro do Conselho Diretivo, não detive qualquer pelouro relacionado com a Gestão Financeira.
5. Pela minha formação não detenho as competências técnicas contabilísticas necessárias para poder apreciar exaustivamente mapas contabilísticos técnicos.
6. Assim sendo, na tomada de decisão, socorri-me sempre dos pareceres técnicos do Fiscal Único e a sua certificação de contas.
7. Com base nesses documentos, e desta forma, não tive conhecimento ou consciência de qualquer irregularidade nos termos referidos no Relato de Verificação Externa de Conta de 2017,



8. tendo sido com base na referida certificação de contas que se baseou qualquer tomada de decisão da minha parte – incluindo a aprovação da Conta de Gerência de 2017.
9. Do exposto, decorre que não houve qualquer atitude intencional, conduta dolosa ou negligente, consciência de prática ilegal ou mesmo de inconformidade financeira de minha parte, enquanto Vogal do Conselho Diretivo do INSA.
10. Tendo conhecimento de que o Conselho Diretivo do INSA já se pronunciou sobre os factos e as matérias apreciadas por esse Tribunal, ofereço o merecimento dessa pronúncia
11. Colocando-me à disposição de V. Exa. para prestar qualquer esclarecimento que considerem útil.

Atentamente,

O Vogal do Conselho Diretivo em 2017,

José Maria Albuquerque