



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DE 2014



Relatório n.º 4/2015 - 2.ª Secção
Processo n.º 4/2015 – VEC
VOLUME I





ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	2
ÍNDICE DE ANEXOS.....	2
FICHA TÉCNICA.....	3
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	4
I. SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1. Conclusões.....	6
1.1. CARACTERIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO GERAL	6
1.2. RESULTADOS DA VERIFICAÇÃO DA CONTA.....	7
2. Recomendações	9
II. INTRODUÇÃO	10
3. Fundamento, âmbito e objetivos	10
4. Metodologia.....	10
5. Condicionantes, limitações e colaboração	10
6. Exercício do Contraditório	11
III. DESENVOLVIMENTO	13
7. Caracterização e organização geral.....	13
7.1. ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL.....	13
7.2. RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO	15
7.3. RECURSOS HUMANOS	16
7.4. RECURSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS.....	16
8. Resultados da verificação da conta	17
8.1. BALANÇO	17
8.1.1. ATIVO.....	17
8.1.1.1. IMOBILIZAÇÕES	17
8.1.1.2. EXISTÊNCIAS	18
8.1.1.3. DÍVIDAS DE TERCEIROS	19
8.1.1.4. DISPONIBILIDADES	19
8.1.1.5. ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS.....	24
8.1.2. FUNDOS PRÓPRIOS.....	25
8.1.3. PASSIVO	27
8.2. DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS.....	29
8.3. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	30
8.4. FLUXOS FINANCEIROS DA GERÊNCIA	35
8.5. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA	38
8.6. JUÍZO SOBRE A CONTA.....	38
IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	39
V. EMOLUMENTOS.....	39
VI. DECISÃO	39



ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - SALDOS DOS DEPÓSITOS BANCÁRIOS NO IGCP	21
QUADRO 2 - DÍVIDAS A TERCEIROS	27
QUADRO 3 – RESTANTE DÍVIDA A TERCEIROS	27
QUADRO 4 – DÍVIDA À LCS	28
QUADRO 5 – CONTROLO ORÇAMENTAL - RECEITA	31
QUADRO 6 – CONTROLO ORÇAMENTAL - DESPESA	32
QUADRO 7 – TRANSFERÊNCIAS PARA FUNDAÇÕES	33
QUADRO 8 – ESCALONAMENTO DOS COMPROMISSOS PLURIANUAIS	35
QUADRO 9 – FLUXOS DE CAIXA	35
QUADRO 10 – RECEITA CONSIGNADA DISPONÍVEL	36
QUADRO 11 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROGRAMAS	37
QUADRO 12 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA	38

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA DE 2014	41
ANEXO II – ORGANOGRAMA	41
ANEXO III – RECURSOS HUMANOS	41
ANEXO IV – RECURSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS	41
ANEXO V – EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	41



FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO

Auditor-Coordenador
José António Carpinteiro
(*Licenciado em Direito*)

EQUIPA DE AUDITÓRIA

Auditor-Chefe
Jorge Santos e Silva
(*Licenciado em Gestão e Administração Pública*)

Técnica Verificadora Superior
Maria João Libório
(*Licenciada em Gestão*)



RELAÇÃO DE SIGLAS

<i>Sigla</i>	<i>Designação</i>
ACSS	<i>Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.</i>
CGD	<i>Caixa Geral de Depósitos</i>
CIBE	<i>Cadastro e Inventário dos Bens do Estado</i>
DAG	<i>Divisão de Apoio à Gestão</i>
DGO	<i>Direção-Geral do Orçamento</i>
DGS	<i>Direção-Geral da Saúde</i>
DGTF	<i>Direção-Geral do Tesouro e Finanças</i>
ESPAP	<i>Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P.</i>
FF	<i>Fonte de Financiamento</i>
FM	<i>Fundo de Maneio</i>
GERAP	<i>Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública</i>
GERFIP	<i>Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado</i>
IGCP	<i>Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.</i>
IGF	<i>Inspeção-Geral de Finanças</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LCPA	<i>Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso</i>
LEO	<i>Lei de Enquadramento Orçamental</i>
LOPTC	<i>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas</i>
MS	<i>Ministério da Saúde</i>
PNS	<i>Plano Nacional de Saúde</i>
POCP	<i>Plano Oficial de Contabilidade Pública</i>
PPP	<i>Parceria Público Privada</i>
PREMAC	<i>Plano de Redução e Melhoria da Administração Central</i>
OE	<i>Orçamento do Estado</i>
SA	<i>Sociedade Anónima</i>
SCEP	<i>Sistema Central de Encargos Plurianuais</i>
SGPS	<i>Sociedade Gestora de Participações Sociais</i>
SGR	<i>Sistema de Gestão de Receitas</i>
SNS	<i>Serviço Nacional de Saúde</i>
SPMS	<i>Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>
VEC	<i>Verificação Externa de Contas</i>



I. SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente ação teve por objetivo a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão da conta de gerência de 2014 da Direção-Geral da Saúde, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

Em síntese, as principais conclusões das verificações efetuadas são as seguintes:

- Em 2014 o referencial contabilístico adotado pela Direção-Geral da Saúde foi o Plano Oficial de Contabilidade Pública. No entanto, de entre as operações examinadas **detetaram-se registos contabilísticos materialmente relevantes**, designadamente no âmbito da execução financeira do contrato do Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde, da gestão do imobilizado, do registo das taxas provenientes de processos de licenciamento, bem como de outros serviços prestados, **efetuados** tendo por referência os pagamentos e recebimentos, i.e., **numa ótica de caixa, que afetam a fidedignidade e a fiabilidade das demonstrações financeiras**.
- O balanço de 31/12/2014 não reflete todo o património da Direção-Geral da Saúde, na medida em que **foram abatidos bens ao ativo imobilizado, no montante de € 741.313,88, que estão em utilização no Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde**.
- **A Direção-Geral da Saúde registou como dívidas a terceiros a receita que não conseguiu identificar até final do ano, sobrevalorizando desta forma o passivo e subavaliando os proveitos do exercício**. Na verdade, do total das dívidas a terceiros registadas no balanço (€ 958.575,22) apenas 11% (€ 108.456,64) correspondem a responsabilidades da Direção-Geral da Saúde perante terceiros.
- **Foram detetados depósitos, no montante de € 8.389,35, em contas abertas na banca comercial, bem como 4.500 ações** de uma sociedade gestora de participações sociais de empresas do ramo imobiliário, **não relevados na contabilidade nem nos documentos de prestação de contas apresentados ao Tribunal, apesar de conhecidos dos responsáveis, o que constitui uma violação da integralidade das demonstrações financeiras, bem como do dever de apresentar contas verdadeiras e fiáveis**.
- **Não se alcança qualquer justificação para que a Direção-Geral da Saúde, que tem por missão regulamentar, orientar e coordenar atividades de promoção da saúde e prevenção da doença, possua investimentos financeiros numa empresa do ramo imobiliário**.
- **A apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras da Direção-Geral da Saúde relativas ao período de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2014 é desfavorável**.

As conclusões da presente auditoria, constantes do ponto 1 do relatório, suscitam a formulação de recomendações dirigidas ao Diretor-Geral da Saúde e ao Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP, visando a correção das insuficiências apuradas (*vide* ponto 2).



1. CONCLUSÕES

1.1. CARACTERIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO GERAL

[Cfr. Desenvolvimento da auditoria – ponto 7]

1. A Direção-Geral da Saúde é um serviço central do Ministério da Saúde, integrado na administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa¹, com a missão de regulamentar, orientar e coordenar as atividades de promoção da saúde e prevenção da doença, definir as condições técnicas para adequada prestação de cuidados de saúde, planear e programar a política nacional para a qualidade no sistema de saúde, bem como assegurar a elaboração e execução do Plano Nacional de Saúde e, ainda, a coordenação das relações internacionais do Ministério da Saúde.
2. Em 2014 o orçamento da Direção-Geral da Saúde foi de cerca de € 34,5 milhões, tendo-se registado uma diminuição de cerca de 11,8% face a 2013 (€ 39,1 milhões), por, ao contrário do ano transato, a DGS não ter solicitado a integração do saldo da gerência anterior.
3. Quanto à despesa executada em 2014 (€ 23,2 milhões), cerca de € 9,3 milhões (40,1%) resultaram do financiamento de programas na área do VIH/SIDA, saúde mental, doenças oncológicas e outras previstas na Portaria n.º 331/2013, de 7 de novembro, € 7,7 milhões (28%) foram encargos com o Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde e cerca de € 4,9 milhões (20,9%) despesas com pessoal (em 2014, 145 trabalhadores)².
4. O referencial contabilístico adotado pela Direção-Geral da Saúde é o Plano Oficial de Contabilidade Pública, por força do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, que o aprovou. Contudo, a sua aplicação, com as limitações identificadas no relatório, só veio a ocorrer em 2012 (quinze anos após a sua aprovação).
5. A Direção-Geral da Saúde aderiu ao sistema de informação de suporte à contabilidade – GERFIP - Gestão de Recursos Financeiros, em modo de partilha de serviços.
6. Na aquisição de bens e serviços a Direção-Geral da Saúde recorre, em regra, aos procedimentos aquisitivos desenvolvidos pelas unidades ministeriais de compras do Ministério da Saúde (Secretaria Geral do Ministério da Saúde e a SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.).
7. A Direção-Geral da Saúde não dispõe de um manual de procedimentos e de controlo interno.
8. O sistema de controlo interno é deficiente, na medida em que os métodos e procedimentos de controlo interno instituídos não previnem a ocorrência de erros e distorções nas demonstrações financeiras.
9. A Direção-Geral da Saúde elaborou e aprovou o plano e relatório de atividades de 2014, bem como o plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas e respetivo relatório de acompanhamento.

¹ Vd. artigo 1.º do Decreto-Regulamentar n.º 14/2012, de 26 de janeiro, publicado na 1.ª série do DR n.º 19.

² Vd. Relatório de Atividades de 2014.



1.2. RESULTADOS DA VERIFICAÇÃO DA CONTA

[Cfr. Desenvolvimento da auditoria – ponto 8]

10. O balanço de 2014 não reflete todo o património da Direção-Geral da Saúde, na medida em que não inclui os bens, equipamentos e sistemas de informação, no montante de € 816.261,40, em utilização no Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde³.
11. Foi utilizada, de forma indevida, a conta 577 – Reservas decorrentes de transferência de ativos, para registo da transferência de bens, equipamentos e sistemas de informação afetos à atividade do Centro de Atendimento do Serviço Nacional Saúde para a nova operadora, no montante de € 741.313,88.
12. A Direção-Geral da Saúde registou como dívidas a terceiros a receita que não conseguiu identificar até final do ano, sobrevalorizando desta forma o passivo. Na verdade, do total das dívidas a terceiros registadas no balanço (€ 958.575,22) apenas € 108.456,64 correspondem a responsabilidades perante terceiros.
13. Apurou-se que a Direção-Geral da Saúde, em 2014, foi titular de dez contas abertas na Caixa Geral de Depósitos, tendo encerrado durante esse ano sete dessas contas e transferido os respetivos saldos para contas da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE.
14. Porém, no final de 2014 permaneciam na Caixa Geral de Depósitos, três contas bancárias que apresentavam um saldo de € 8.389,35, bem como 4.500 ações de uma empresa gestora de participações em sociedades imobiliárias⁴. Na verdade, os responsáveis da Direção-Geral da Saúde desconheciam, até 2014, a titularidade das ações, em resultado da ausência de controlos nesta área.
15. De facto, em 2014 não se encontravam instituídos procedimentos sistemáticos e regulares de reconciliação dos registos contabilísticos com os saldos bancários.
16. A Direção-Geral da Saúde não cumpriu a obrigação legal de manter os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria em contas e aplicações da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE, tal como resulta do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, o que pode configurar uma eventual infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
17. Foram indevidamente pagas, através do fundo de maneiço, despesas que não eram urgentes e inadiáveis.
18. Embora o referencial contabilístico seja o Plano Oficial de Contabilidade Pública, parte dos registos contabilísticos, designadamente os relativos à execução do contrato para a exploração do Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde, às taxas provenientes de processos de licenciamento, bem como a outros serviços prestados, foram efetuados tendo por referência os pagamentos e recebimentos, ou seja, numa ótica de caixa.
19. Da verificação efetuada sobre a execução financeira do contrato para exploração do Centro de Atendimento do Serviço Nacional Saúde concluiu-se que a Direção-Geral da Saúde apenas registou 95% dos montantes faturados pela empresa que opera o centro de atendimento, correspondentes aos

³ O Centro de Atendimento do SNS, em funcionamento desde 2007, constitui um instrumento de apoio na prestação de cuidados de saúde. O centro de atendimento, comumente denominado “Linha de Saúde 24” é uma iniciativa do Ministério da Saúde que visa responder às necessidades manifestadas pelos cidadãos em matéria de saúde, contribuindo para ampliar e melhorar a acessibilidade aos serviços e racionalizar a utilização dos recursos existentes através do encaminhamento dos utentes para as instituições integradas no Serviço Nacional de Saúde mais adequadas.

⁴ SONAGI, SGPS, SA. Esta empresa tem por objeto social a gestão de participações noutras sociedades, do ramo imobiliário, nomeadamente na Sonagi Imobiliária, SA, Cimilonga Imobiliária, SA, Longavia imobiliária, SA, Santípar – Projetos Imobiliários, SA e Refundos SGFII, SA.



pagamentos efetuados, tendo-se ainda detetado notas de crédito e faturas não registadas na contabilidade. Em resultado, o passivo foi subavaliado em € 874.996,29.

20. Não é efetuado o controlo das receitas devidas pelos licenciamentos e outros serviços prestados e, conseqüentemente dos montantes em dívida, o que dificulta o reconhecimento dos montantes transferidos para as contas da Direção-Geral da Saúde.
21. Foram efetuadas transferências para fundações, a título de apoios financeiros, que não foram precedidas de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças, o que pode configurar uma eventual infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
22. Não foram registados nas contas 04 – Orçamento - Exercícios futuros e 05 – Compromissos – Exercícios futuros, os compromissos plurianuais registados no Sistema Central de Encargos Plurianuais, no total de € 16,3 milhões.
- 23. As demonstrações financeiras assim elaboradas, relativas ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, não refletem de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da Direção-Geral da Saúde, não permitindo a formulação de juízo favorável pelo Tribunal.**



2. RECOMENDAÇÕES

Atentas as observações e conclusões da verificação externa de contas realizada à Direção-Geral da Saúde, gerência de 2014, formulam-se as seguintes recomendações:

▪ *Ao Diretor-Geral da Saúde*

1. Promover pela aplicação dos princípios contabilísticos previstos no Plano Oficial de Contabilidade Pública, em particular o da especialização, registando os proveitos e os custos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento.
2. Diligenciar pela contabilização das disponibilidades e dos ativos financeiros não relevados no Balanço.
3. Providenciar pela correção dos registos contabilísticos relativos aos bens em utilização no Centro de Atendimento do SNS.
4. Providenciar pela implementação de métodos e procedimentos de controlo interno, de modo a suprir as insuficiências identificadas no Relatório.
5. Promover pela elaboração e aprovação do manual de procedimentos e de controlo interno.
6. Diligenciar para que sejam definidos e implementados procedimentos adequados no pagamento de ajudas de custo e transporte, incluindo o respetivo abono adiantado, retirando essas despesas do fundo de maneiio, assim como as referentes à aquisição de bens duradouros sujeitos a inventário.
7. Garantir a atualização permanente do inventário dos bens do imobilizado e providenciar pela contagem física periódica das existências, efetuando os correspondentes registos contabilísticos.
8. Garantir o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado, de modo a que toda a movimentação de fundos da Direção-Geral da Saúde seja efetuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EP.
9. Diligenciar pela conclusão dos trabalhos de reconciliação bancária em curso e entrega nos cofres do Estado de toda a receita que no âmbito desse trabalho não seja possível identificar.
10. Promover a adoção de uma prática regular de circularização de saldos, designadamente com a empresa que explora o Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde.

▪ *Ao Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.;*

1. Assegurar, através da definição e aplicação de procedimentos de controlo adequados, o cumprimento dos princípios contabilísticos aplicáveis às demonstrações financeiras das entidades aderentes aos serviços partilhados de finanças.



II. INTRODUÇÃO

3. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas (TC) para o ano de 2015, aprovado em Sessão do Plenário da 2ª Secção, através da Resolução n.º 5/2014, de 27 de novembro, foi realizada uma verificação externa de contas (VEC) à Direção-Geral da Saúde (DGS), com vista a examinar os documentos de prestação de contas relativos à gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014.

A VEC teve por objeto a apreciação da legalidade e regularidade das operações efetuadas, da fiabilidade dos sistemas de controlo interno existentes, se as contas e as demonstrações financeiras elaboradas refletem fidedignamente as suas receitas e despesas, bem como a sua situação financeira e patrimonial e se as contas foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas⁵.

A VEC abrangeu ainda a análise e conferência da conta com vista à demonstração numérica das operações realizadas, que integram o débito e o crédito da gerência, com evidência dos saldos de abertura e de encerramento.

4. METODOLOGIA

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

Para a realização dos trabalhos procedeu-se, durante a fase de planeamento, à atualização do *dossier* permanente da DGS e à análise e revisão analítica dos documentos de prestação de contas remetidos ao Tribunal.

A segunda fase consubstanciou-se no exame dos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno e apoiou-se na realização de entrevistas e de testes de auditoria na DGS e na recolha de informação junto desta entidade, da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP) e da operadora que explora o Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

5. CONDICIONANTES, LIMITAÇÕES E COLABORAÇÃO

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

O juízo sobre a conta encontra-se afetado pela limitação de âmbito na área das existências pelas circunstâncias referidas no ponto 8.1.1.2.

⁵ Tal como se encontra previsto no artigo 54.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).



6. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

No exercício do princípio do contraditório, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁶, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- Ministro da Saúde;
- Diretor-Geral da Saúde;
- Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.;
- Ao responsável individual identificado no Anexo V do relato de auditoria.

Foram recebidas respostas do Ministro da Saúde, do Diretor-Geral da Saúde e do Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP, I.P., que constam, na íntegra, do Volume II do Relatório.

As alegações apresentadas, que confirmam as conclusões da auditoria, foram analisadas e tidas em consideração na redação final do presente Relatório, destacando-se a pronúncia do Ministro da Saúde que para além de remeter as alegações produzidas pela DGS reiterou “(...) o compromisso da DGS, alias em linha com os restantes serviços do Ministério da Saúde, no cumprimento de boas práticas e do quadro legal em vigor, bem, como o seu empenho na regularização de falhas ou incorreções detetadas”.

O Diretor-Geral da Saúde, nas suas alegações, também expressa “(...) o seu compromisso no cumprimento de boas práticas e, naturalmente, da legislação em vigor, sendo patente o seu empenho na regularização de falhas ou incorreções detetadas por si ou pelo Tribunal de Contas.”.

Quanto às observações e conclusões de auditoria, o Diretor-Geral da Saúde alega que “A DGS enquanto serviço integrado do Ministério da Saúde, sem autonomia financeira, funcionou até ao ano de 2012, numa lógica de contabilidade orçamental, sendo muito proximamente acompanhada e controlada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), que assegura o cumprimento das obrigações dos serviços integrados na área financeira.”. E que, em 2012, “(...) a DGS transitou para uma lógica de contabilidade patrimonial. No mesmo ano, por força do PREMAC, a DGS extinguiu a Direção de Serviços ligada às áreas mais administrativas e reduziu ao mínimo os recursos afetos às áreas de suporte: aprovisionamento, contabilidade e património e recursos humanos. A extinção da Direção de Serviços de Administração (na qual se incluía a Divisão de Gestão de Recursos Humanos e Financeiros) e a redução de recursos teve por base a orientação e o pressuposto de centralização destes serviços em serviços partilhados, nomeadamente na ESPAP ou em serviços equivalentes em cada Ministério. Assim, a DGS aderiu à modalidade de serviços partilhados do GERFIP (sistema informático de suporte à contabilidade gerido pela ESPAP), ficando o ónus de todos os lançamentos contabilísticos, incluindo o encerramento da conta de gerência, do lado da ESPAP.”.

Salienta, ainda, que “(...) as ações de formação de funcionamento do GERFIP prestadas pela ESPAP à DGS e a outros serviços integrados, incidiram apenas sobre a forma como as instituições deveriam remeter os documentos e tratar a parte da gestão orçamental, ficando as questões da contabilidade patrimonial a cargo da ESPAP.” e que “(...) a aplicação dos princípios contabilísticos previstos no POCP teriam de ser assegurados pela ESPAP.”, reforçando que “(...) a DGS não efetua lançamentos contabilísticos e também não efetua os procedimentos de encerramento da conta de gerência, atividades da responsabilidade da ESPAP.”.

Concretiza que “(...) o incumprimento do princípio de unidade de tesouraria deve-se ao facto da atual Direção não ter conhecimento da existência das contas bancárias em causa e, no caso da conta associada aos ativos financeiros, pelo facto de não ter autorização da DGO e/ou DGTF para a considerar na sua contabilidade.”.

⁶ LOPTC, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, publicada na 1.ª série do DR n.º 47.



Reforça “(...) o interesse da Direção da DGS em cumprir com o princípio de unidade de tesouraria, tendo inclusivamente procedido ao envio de um ofício de circularização da banca, não existindo até à data informação de mais contas bancárias em outras instituições da banca comercial.”. E realça que “(...) a Direção assumiu que os procedimentos inerentes às sucessivas integrações e fusões de outras instituições do Ministério da Saúde na DGS teriam sido adequadamente cumpridas. De igual modo não seria expectável que Direções anteriores tivessem adquirido ativos financeiros.”.

Por isso, o Diretor-Geral da Saúde considera que “(...) não pode ser assacada à atual Direção a responsabilidade por atos anteriormente praticados ou omitidos, devendo, em consequência ser relevada a correspondente infração financeira, dado que a atual Direção diligenciou, desde o momento de tomada de conhecimento, no sentido do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.”.

O Tribunal sublinha que a responsabilidade da prestação de contas é do Diretor-Geral da Saúde, competindo-lhe assegurar que as demonstrações financeiras da DGS são elaboradas de acordo com os princípios e normas de contabilidade previstas no POCP e que refletem fidedignamente a situação económico-financeira e patrimonial da entidade.

Sobre as contas abertas na CGD, note-se que uma delas já consta na contabilidade da DGS pelo menos desde 2001⁷, segundo é possível aferir da análise dos mapas da conta de gerência⁸, pelo que não colhem as alegações proferidas pelo Diretor-Geral da Saúde, pelo menos no que respeita a esta conta. Aliás, em 2001 o atual Diretor-Geral da Saúde era Subdiretor-Geral da Saúde, tendo assumido o cargo de Diretor-Geral em 2006.

O Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP informa que a ESPAP “(...) assegura, através dos procedimentos de fecho de contas mensal e anual, um conjunto de atividades e verificações que têm por finalidade assegurar o cumprimento dos princípios contabilísticos aplicáveis às demonstrações financeiras.” e salienta que “(...) estes procedimentos são aplicados à informação contábil e acessória disponibilizada pelas entidades aderentes, não podendo a ESPAP, I.P. assumir a responsabilidade pela fiabilidade da informação apresentada nem por omissões não detetáveis no âmbito das validações efetuadas às contas mensais ou anuais.”.

Mais informa que “(...) está em curso um trabalho de cooperação entre a ESPAP, I.P. e a DGS no sentido de se identificar, analisar e corrigir todas as situações contabilísticas que careçam de regularização, com a finalidade de se refletir de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da DGS no exercício de 2015.”.

⁷ Registada a partir de 2012 na conta 1200350072.

⁸ Última pesquisa efetuada em 30/10/2015 no sítio da internet da DGS <https://www.dgs.pt/a-direcao-geral-da-saude/instrumentos-de-gestao/orcamentos-e-contas-de-gerencia.aspx>.



III. DESENVOLVIMENTO

7. CARACTERIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO GERAL

7.1. ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL

A DGS é um serviço central do Ministério da Saúde (MS), integrado na administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa⁹, com a missão de regulamentar, orientar e coordenar as atividades de promoção da saúde e prevenção da doença, definir as condições técnicas para adequada prestação de cuidados de saúde, planejar e programar a política nacional para a qualidade no sistema de saúde, bem como assegurar a elaboração e execução do Plano Nacional de Saúde e, ainda, a coordenação das relações internacionais do MS.

Neste contexto, as suas principais áreas de intervenção¹⁰ centram-se em:

- Emitir normas e orientações clínicas e organizacionais;
- Orientar e desenvolver programas de saúde pública, de melhoria da prestação de cuidados de saúde e de melhoria contínua da qualidade clínica e organizacional;
- Coordenar e assegurar a vigilância epidemiológica a nível nacional;
- Elaborar e divulgar estatísticas de saúde;
- Apoiar o exercício das competências da Autoridade de Saúde Nacional;
- Coordenar o Sistema de Emergências em Saúde Pública;
- Acompanhar o Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde;
- Assegurar a elaboração e execução do Plano Nacional de Saúde;
- Coordenar a atividade do Ministério da Saúde no domínio das relações europeias e internacionais;
- Regulamentar e controlar o cumprimento dos padrões de qualidade e segurança das atividades relativas ao sangue e à transplantação.

De acordo com o previsto no artigo 3.º do Decreto-Regulamentar n.º 14/2012, de 26 de janeiro, a DGS é dirigida por um diretor-geral, coadjuvado por dois subdiretores-gerais, cargos de direção superior de 1.º e de 2.º grau, respetivamente.

Compete ao diretor-geral dirigir e orientar a ação dos órgãos e serviços da DGS, nos termos das competências que lhe sejam conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, competindo-lhe ainda exercer as funções de autoridade de saúde nacional, nos termos previstos na lei. Já os subdiretores-gerais exercem as competências que lhes sejam delegadas ou subdelegadas pelo diretor-geral, devendo este identificar a quem compete substituí-lo nas suas faltas e impedimentos¹¹.

Quanto à organização interna¹², de acordo com o estabelecido no artigo 5.º do Decreto-Regulamentar n.º 14/2012, de 26 de janeiro, a DGS obedece ao seguinte modelo estrutural misto:

- Modelo de estrutura hierarquizada - nas áreas de suporte e operativa;
- Modelo de estrutura matricial, assente em equipas multidisciplinares - nas áreas de apoio e acompanhamento ao Centro de Atendimento do SNS¹³ e à Autoridade de Saúde Nacional.

⁹ *Vd.* artigo 1.º do Decreto-Regulamentar n.º 14/2012, de 26 de janeiro, publicado na 1.ª série do DR n.º 19.

¹⁰ *Vd.* n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 14/2012, de 26 de janeiro. No quadro das orientações definidas pelo PREMAC, este diploma reforça as atribuições da DGS.

¹¹ *Vd.* artigo 4.º do Decreto-Regulamentar n.º 14/2012, de 26 de janeiro.

¹² *Vd.* Anexo II.



A Portaria n.º 159/2012, de 22 de maio, determinou a estrutura nuclear e estabeleceu o número máximo de unidades orgânicas flexíveis¹⁴ e matriciais do serviço e as competências das respetivas unidades orgânicas nucleares.

Com a prolação do Despacho n.º 7763/2012, de 29 de maio, do Diretor-Geral da Saúde, foram criadas as unidades orgânicas flexíveis e fixadas as respetivas competências.

UNIDADES ORGÂNICAS NUCLEARES	UNIDADES ORGÂNICAS FLEXÍVEIS ¹⁵
Departamento da Qualidade na Saúde	Divisão de Gestão da Qualidade Divisão de Mobilidade de Doentes
Direção de Serviços de Prevenção da Doença e Promoção da Saúde	Divisão de Saúde Sexual, Reprodutiva, Infantil e Juvenil Divisão de Estilos de Vida Saudável Divisão de Saúde Ambiental e Ocupacional
Direção de Serviços de Informação e Análise	Divisão de Epidemiologia e Vigilância ¹⁶ Divisão de Estatísticas da Saúde e Monitorização ¹⁶
Direção de Serviços de Coordenação das Relações Internacionais.	Divisão de Cooperação ¹⁷

Quanto ao modelo de estrutura matricial, foi definido que a DGS teria as seguintes equipas multidisciplinares:

- Unidade de apoio ao Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde;
- Unidade de apoio à Autoridade de Saúde Nacional e à Gestão de Emergência em Saúde Pública.

Foi ainda criada, na dependência do Diretor-Geral, a Divisão de Apoio à Gestão (DAG), com competências na área da gestão dos recursos humanos, do planeamento e gestão dos orçamentos de funcionamento e investimento, da contabilidade, do património e da aquisição de bens e serviços.

Na sequência do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), verificou-se uma “(...) redução de recursos humanos de apoio às áreas de pessoal, aquisições e de contabilidade, no pressuposto de que esses serviços seriam centralizados no Ministério das Finanças.”¹⁸

Na área da aquisição de bens e serviços a DGS recorre, em regra, aos procedimentos aquisitivos desenvolvidos pelas unidades ministeriais de compras do Ministério da Saúde, a Secretaria-Geral do Ministério da Saúde e a SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS).

O referencial contabilístico adotado pela DGS é o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), por força do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, que o aprovou. Contudo, a sua aplicação só veio a ocorrer em 2012, quinze anos após a sua aprovação, tendo a DGS recorrido aos serviços partilhados, com repartição de operações entre a DGS e a então Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GeRAP)¹⁹, atual ESPAP²⁰.

¹³ O Centro de Atendimento do SNS, em funcionamento desde 2007, constitui um instrumento de apoio na prestação de cuidados de saúde. O centro de atendimento, comumente denominado “Linha de Saúde 24” é uma iniciativa do Ministério da Saúde que visa responder às necessidades manifestadas pelos cidadãos em matéria de saúde, contribuindo para ampliar e melhorar a acessibilidade aos serviços e racionalizar a utilização dos recursos existentes através do encaminhamento dos utentes para as instituições integradas no SNS mais adequadas.

¹⁴ O artigo 6.º da Portaria n.º 159/2012, de 22 de maio, fixa em nove, o número máximo de unidades orgânicas flexíveis. Já o artigo 7.º fixa em dois, a dotação máxima de chefes de equipas multidisciplinares.

¹⁵ Despacho n.º 7763/2012, de 29 de maio, publicado na 2.ª série do DR n.º 109 de 5 de junho.

¹⁶ Inicialmente Divisão de Epidemiologia e Estatística e Divisão de Monitorização de Programas, redefinição prevista no Despacho n.º 2982/2014, de 14 de fevereiro, publicado na 2.ª série do DR n.º 37, de 21 de fevereiro.

¹⁷ Inicialmente Divisão de Assuntos Europeus, Multilaterais e Cooperação, redefinição prevista no Despacho n.º 7257/2014, de 23 de maio, do Diretor-Geral da Saúde.

¹⁸ Cfr. mensagem de correio eletrónico de 15/09/2015 da Chefe de Divisão da DAG.

¹⁹ Criada pelo Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de fevereiro.



Nessa sequência, em 2012, passaram a utilizar o sistema de informação de suporte à contabilidade Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado (GERFIP), recorrendo à modalidade de partilha de serviços.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que “(...) a DGS até final do ano de 2015, irá concluir a elaboração de manuais de procedimentos para a área de fundo de maneo, receita e logística (controlo de imobilizado e de existências) garantindo, desta forma, uma maior eficácia dos procedimentos de controlo interno.”, acrescentando que pretende “(...) alargar a elaboração de manuais de procedimentos a outras áreas em 2016.”

De facto, do levantamento e avaliação efetuada ao sistema de controlo interno, concluiu-se que os métodos e procedimentos de controlo interno instituídos não garantem a segregação de funções, a legalidade e a regularidade das operações administrativas e contabilísticas, termos em que se classifica de deficiente. Com efeito, foram identificadas fragilidades que limitam a fiabilidade do sistema de controlo interno e da informação financeira.

Sobre esta matéria, a Chefe de Divisão da DAG salientou que o número de recursos humanos nesta área é muito reduzido, especificando que existem apenas “(...) 6 pessoas na contabilidade que tratam de tesouraria, receita, despesas, existências/economato, imobilizado, garantia do funcionamento da DGS.” e acrescenta que, “Mesmo assim, tentou-se fazer alguma segregação de funções, havendo vários trabalhadores a intervir num mesmo processo e separaram-se os executores dos autorizadores.”¹⁸

A DGS elaborou e aprovou o plano e o relatório de atividades de 2014, bem como o plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas e respetivo relatório de acompanhamento. A DGS dispõe ainda de Regulamentos de fundo de maneo, utilização de viaturas, de horário de trabalho e de deslocações.

7.2. RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO

A Inspeção Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria orientada à verificação do cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), que incidiu sobre o exercício de 2012, que teve como objetivos: a análise dos fundos disponíveis, compromissos assumidos, pagamentos em atraso e responsabilidades contingentes; a apreciação do cumprimento das regras orçamentais relativas à assunção de compromissos anuais e plurianuais e a avaliação dos sistemas de controlo interno, de informação de apoio à execução orçamental em matéria de controlo de compromissos e de divulgação das dívidas a fornecedores.

De entre as conclusões do Relatório n.º 1.328/2013, destacam-se as seguintes:

- A DGS recorre, em regra, aos procedimentos aquisitivos desenvolvidos pela unidade ministerial de compras do MS, prática que acaba por dispensar a observação de alguns procedimentos gerais aplicáveis na contratação pública e na realização da despesa;
- O sistema de informação GeRFIP não se encontra preparado para assegurar o cumprimento integral das exigências inerentes à LCPA, uma vez que logo à partida não permite a incorporação da previsão de receitas necessárias ao cálculo dos fundos disponíveis e, em consequência, não controlo a emissão dos compromissos face a essas disponibilidades;
- O GeRFIP não permite também o acompanhamento das contas a pagar e dos pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento (cfr. nº 2 do art.º 5 da LCPA);

²⁰ Criada pelo Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho.



- *A aplicação da Lei dos Compromissos pela DGS está, em grande medida, condicionada pela intempetividade nas transferências da ACSS consignadas ao pagamento da despesa com o Centro de Atendimento do SNS;*
- *A DGS tem cumprido integralmente com as obrigações de reporte de informação previstas no artigo 10.º da LCPA e n.º 1 do art.º 16.º do DL n.º 127/2012. Em sentido contrário, a DGS não cumpriu com as obrigações declarativas estabelecidas no art.º 15.º da LCPA.*

7.3. RECURSOS HUMANOS

Ao longo do triénio 2012/2014, o número de efetivos da DGS manteve-se sem variação significativa. A DGS passou de 148 trabalhadores no final de 2012 para 145 no final de 2014. Relativamente ao vínculo de trabalho, verificou-se que:

- 115 em contrato de trabalho em funções públicas;
- 6 em contrato de trabalho no âmbito do Código do trabalho;
- 16 em comissão de serviço;
- 8 em contratos de avença.

Em regime de mobilidade geral, encontravam-se 26 trabalhadores, sendo 11 em cedência de interesse público e 15 em mobilidade interna.

No final de 2014 o grupo profissional²¹ com maior expressão é o dos técnicos superiores com 47 trabalhadores (32,4%), seguindo-se os assistentes técnicos com 33 trabalhadores (22,8%).

7.4. RECURSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

Em 2014 o orçamento inicial da DGS foi de cerca de € 34,3 milhões, tendo o orçamento corrigido atingido o montante de € 34,5 milhões. Face a 2013, o orçamento corrigido registou uma diminuição de cerca de 11,8% (€ 39,1 milhões), por a DGS não ter solicitado a integração do saldo da gerência anterior, constituído por receitas próprias²².

Ao nível dos recebimentos e pagamentos verificou-se, ao longo do triénio 2012/2014, uma redução da receita cobrada na ordem dos 16,8% (€ 33,1 milhões em 2012 e € 27,5 milhões em 2014) e um aumento da despesa paga de 1,8%²³ (€ 22,8 milhões em 2012 e € 23,2 milhões em 2014).

Da análise da evolução da situação financeira no triénio, de acordo com os documentos de prestação de contas apresentados, salienta-se o seguinte²³:

- O ativo sofreu uma redução ao longo do triénio de 34,5%, sendo composto na sua maioria por dívidas de terceiros que em 2014 atingiram quase € 4,4 milhões;
- O fundo patrimonial sofreu uma redução ao longo do triénio de 47,4%, sendo composto na sua maioria pelo resultado líquido do exercício/ resultado transitado que em 2014 atingiram quase € 4,3 milhões;

²¹ *Vd. Anexo III.*

²² Na posse do Tesouro encontravam-se € 8.903.091,99 e na posse do serviço € 601.001,61.

²³ *Vd. Anexo IV.*



- O Passivo teve um aumento de 16,4% ao longo do triénio, sendo composto por dívidas a terceiros e acréscimos e diferimentos, que em 2014 no seu conjunto atingiram € 2,3 milhões.

Ao nível do desempenho económico salienta-se o seguinte:

- O resultado líquido do exercício passou de quase € 7,3 milhões em 2012, para um resultado negativo de € -71.792, em 2013, e novamente para um resultado positivo em 2014, de quase € 3,4 milhões.
- Os custos aumentaram 4,1% ao longo do triénio, oscilando entre o aumento de 24,3% de 2012 para 2013 e a redução de 16,3% de 2013 para 2014.
- Os proveitos sofreram uma redução de 9,6% ao longo do triénio, sendo compostos maioritariamente por transferências e subsídios correntes obtidos que em 2014 atingiram € 27 milhões.

8. RESULTADOS DA VERIFICAÇÃO DA CONTA

8.1. BALANÇO

8.1.1. ATIVO

8.1.1.1. IMOBILIZAÇÕES

A 31/12/2014 o ativo imobilizado atingiu os € 507.397,19, representando cerca de 7,8% do total do ativo líquido.

Dos testes efetuados a esta área apurou-se que:

- Não consta do inventário uma viatura que se encontra ao serviço da DGS proveniente do Alto Comissariado da Saúde²⁴;
- Os bens adquiridos em 2014, embora constem do inventário final, não foram etiquetados o que inviabilizou a sua localização física, não ficando demonstrado que se encontram ao serviço da entidade²⁵;
- Existem bens que são adquiridos para serem incorporados noutros bens, sendo inventariados como se de um bem autónomo se tratasse.
- Os bens adquiridos com verbas do fundo de maneiço não foram objeto de inventariação, o que, embora tratando-se de bens de reduzido montante, evidencia falhas ao nível do sistema de controlo interno implementado;
- Os bens de reduzido montante não foram totalmente amortizados no ano de aquisição, tal como se encontra previsto no artigo 34.º da Portaria n.º 671/2000 que aprovou o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)²⁶;

²⁴ Entidade extinta no decurso da publicação do Decreto-Lei n.º 124/2011, de 29 de dezembro, legislação que dá início à execução do PREMAC no Ministério da Saúde. A viatura consta no Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado como sendo utilizada pela DGS, porém, o certificado de matrícula manteve-se em nome do Alto Comissariado da Saúde até outubro de 2015. Da lista de veículos automóveis registados no Portal das Finanças na titularidade da DGS constam ainda nove veículos (três com data de matrícula de 1994 e seis de 2001 que não constam do ativo imobilizado).

²⁵ Segundo informação da DGS foi contratada a empresa Insermargem para proceder à contagem física dos bens do imobilizado no final de 2011 dado que no início de 2012 passaria a adotar o POCF e teriam que registar em contabilidade patrimonial o património inicial. Em maio de 2013, após a integração do Alto Comissariado da Saúde e da Autoridade para os Serviços de Sangue e da Transplantação, dando cumprimento ao PREMAC, foi necessário efetuar novo levantamento do imobilizado. No final desse ano a empresa voltou a proceder à contagem física dos bens. Contudo, do trabalho desenvolvido pela empresa não foi elaborado qualquer relatório existindo apenas evidência dos ficheiros tratados.

²⁶ Publicado na II SÉRIE do DR n.º 91 de 17 de abril.



- Não existe evidência de que os bens totalmente amortizados continuem a produzir benefícios para a entidade²⁷;
- Os bens, equipamentos e sistemas de informação adquiridos na sequência da extinção do contrato para a exploração do Centro de Atendimento do SNS, pelo montante de € 816.261,40, não se encontram refletidos no ativo imobilizado da DGS²⁸.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que “(...) a DGS irá proceder até final do ano de 2015 à atualização do inventário dos bens do imobilizado.”

Informa também que “(...) já se articulou com a ESPAP no sentido das amortizações de valor reduzido serem efetuadas pela totalidade no ano de aquisição.”

Mais informa que relativamente aos bens em utilização no Centro de Atendimento do SNS, em 2015, em articulação com a ESPAP, procederam à correção dos registos contabilísticos.

8.1.1.2. EXISTÊNCIAS

Nas demonstrações financeiras submetidas pela DGS as existências representavam cerca de 1,4% (€ 87.215,35) do ativo líquido a 31/12/2014.

A DGS adotou o sistema de inventário permanente, registando as entradas e saídas de armazém no sistema de informação GERFIP à medida que o material entra e sai de armazém²⁹, permitindo, supostamente, conhecer a qualquer momento o valor das existências em armazém, bem como o custo das matérias consumidas.

Contudo, em 2012 não foi registada em GERFIP a entrada em armazém de material de economato, adquirido nesse ano, por dificuldades no registo da correspondente fatura no módulo de logística. A situação foi detetada nas contagens físicas de final de ano³⁰, não tendo sido efetuadas quaisquer regularizações de *stocks*, nem nesse ano, nem em 2013. Também não foi evidenciado o registo de regularizações em 2014, aliás, nesse ano a DGS não procedeu a contagens físicas de *stocks*.

Para colmatar a falta de registo da entrada em armazém do material de economato referido, a DGS começou a registar as saídas desse material em folha de cálculo *Excel*. Contudo, não existem garantias de que esse procedimento tenha sido adotado apenas para esse material, até porque o montante das compras, € 9.171,79, e do custo das matérias consumidas, € 9.100,94, evidenciados no anexo às demonstrações financeiras de 2014, é semelhante, pressupondo que apenas foram registadas as saídas de armazém relativamente ao material adquirido nesse ano.

Esta falha detetada ao nível do sistema de controlo interno, não permitiu confirmar a correspondência entre as quantidades armazenadas e os registos informáticos. Porém, da verificação física dos *stocks* em armazém observou-se a existência de material de baixa rotação³¹, material obsoleto e material que não é incorporável na atividade desenvolvida, designadamente consumíveis de impressão, uma vez que os respetivos equipamentos já não se encontram em funcionamento, devendo a DGS proceder ao seu abate.

²⁷ Conjugação do artigo 28.º com o artigo 37.º do CIBE.

²⁸ *Vd.* ponto 8.1.2.

²⁹ O registo das saídas de armazém é suportado em requisições dos serviços.

³⁰ A empresa Insermargem além de proceder à contagem física dos bens do imobilizado, também efetuou as contagens físicas dos *stocks* no final de 2011, em maio de 2013 e no final de 2013.

Ficheiro com as contagens de final de 2013 disponibilizado pela DGS.

³¹ Sem movimentos de entradas ou saídas no biénio 2013/2014.



O controlo físico das existências pressupõe uma adequada receção e um correto controlo das saídas e exige que as mesmas sejam objeto de inventariação ou contagem periódica qualquer que seja o sistema contabilístico adotado.

Logo, embora a DGS tenha adotado o sistema de inventário permanente, isso não invalida a necessidade de proceder a contagens físicas periódicas, o que não ocorreu em 2014, bem como proceder à sua comparação com os elementos contabilísticos.

Conclui-se, assim, pela existência de uma limitação de âmbito nesta área, dado que não foi possível validar a exatidão do montante das existências identificado no Balanço de 31/12/2014, bem como do montante do custo das matérias consumidas refletido na demonstração dos resultados.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que já tinha detetado que os *stocks* não estavam corretos e que já tinha solicitado orientações sobre esse assunto à ESPAP. Mais informa que a “(...) ESPAP não demonstrou na altura abertura para registar novas existências sem fatura associada, o que tornou essa atualização de *stocks* inviável.” e que a DGS irá proceder até final do ano de 2015 à contagem física das existências, à atualização dos registos das mesmas em GERFIP e ao abate do material obsoleto.

Por sua vez, o Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP, em sede de contraditório, informa que “(...) já comunicou à DGS a sua disponibilidade para apoiar a utilização do módulo de controlo de *stocks* do GeRFIP, para que esta possa refletir de forma verdadeira e apropriada os seus *stocks* e identificar a qualquer momento o valor das existências em armazém, bem como o custo das matérias consumidas.”

8.1.1.3. DÍVIDAS DE TERCEIROS

As dívidas de terceiros a 31/12/2014 constituíam 67,4% do total do ativo líquido, atingindo o montante de € 4.369.901,67.

Dos testes efetuados a esta área apurou-se que o balanço remetido ao Tribunal de Contas no âmbito da prestação de contas não reflete a informação constante do balancete. O balanço reflete a título de dívidas de terceiros o montante de € 4.369.901,67, que inclui € 1.197,88 de créditos sobre terceiros e € 4.368.703,79 de receitas próprias na posse do Tesouro. Já no balancete os € 4.368.703,79 surgem na conta 1307000000 – Tesouro - Controlo Duplo Cabimento.

Dos testes efetuados conclui-se que não existem garantias de que os créditos sobre terceiros atinjam apenas o montante refletido no balanço, dado que não existe um controlo efetivo sobre os serviços prestados pela DGS, funcionando nesta área em regime de caixa.

8.1.1.4. DISPONIBILIDADES

A 31/12/2014 as contas no Tesouro, depósitos em instituições financeiras e caixa atingiram os € 857.255,31³², representando cerca de 13,2% do total do ativo líquido.

Dos testes efetuados a esta área apurou-se relativamente às contas no Tesouro e de depósitos em instituições financeiras que:

- Das nove contas bancárias que a DGS dispunha a 31/12/2014, seis estavam constituídas na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE (IGCP)³³ e três na Caixa

³² Dos quais € 340,38 em caixa e o restante no IGCP.



Geral de Depósitos (CGD), cujos saldos àquela data totalizavam € 856.914,93 e € 8.389,35³⁴, respetivamente;

- Durante o ano de 2014 a DGS foi titular de dez contas bancárias na CGD, das quais seis não foram refletidas contabilisticamente³⁵, embora com o encerramento de quatro dessas contas nesse ano, os respetivos saldos tenham transitado para uma conta do IGCP e registados na contabilidade³⁶;
- No balancete de 31/12/2014, as quatro contas refletidas na contabilidade apresentavam saldo zero. Porém, no decurso dos trabalhos da presente ação, apurou-se que uma dessas contas apresentava saldo bancário de € 4.376,95, dado que a CGD não procedeu ao encerramento dessa conta tal como tinha sido solicitado pela DGS³⁷;
- Além dessa conta, apresentavam saldo bancário na CGD a 31/12/2014, duas contas que não foram registadas na contabilidade no montante de € 4.012,40³⁸;
- Foi utilizada uma conta POCP que supostamente devia refletir os movimentos bancários de contas existentes na CGD, para refletir movimentos de uma conta existente no IGCP, o que evidencia falhas ao nível do sistema de controlo interno³⁹;
- As contas POCP não estão a refletir os movimentos para os quais foram criadas⁴⁰;
- Existem saldos por entregar nos cofres do Estado por falhas no controlo da receita arrecadada.

Apurou-se também que os saldos de duas das quatro contas existentes na CGD⁴¹, cujo encerramento foi solicitado pela DGS, provinham de entidades extintas na década de oitenta do século passado⁴², o que demonstra falhas ao nível do sistema de controlo interno, não se compreendendo a razão de essas contas só terem sido encerradas em 2014 e 2015. Além disso, esses saldos continuam na posse da DGS não tendo ainda sido entregues nos cofres do Estado.

Segundo informação da DGS, só em 2014, ao solicitarem o encerramento das supostas contas bancárias que possuíam na CGD, tomaram conhecimento da existência de outras contas bancárias, em nome de entidades extintas, cujas competências passaram integralmente ou parcialmente para a DGS.

Relativamente a estas contas, a DGS solicitou a alteração dos respetivos titulares para as poder movimentar e proceder ao seu encerramento, com a devida transferência de saldos. No entanto, o pedido de transferência do saldo de uma das contas, em nome do Instituto Maternal, extinto na década de oitenta do século passado, para o IGCP apenas ocorreu em 2015⁴³.

³³ Não foram consideradas na contagem as seguintes contas: 1307000000 – Tesouro Controlo do duplo cabimento; 131101001 – Tesouro Despesas do OE-Funcionamento (conta de reconciliação); 131101002 - Tesouro Despesas do OE-Funcionamento (conta de movimento).

³⁴ € 4.376,95 + 3.680,33+ € 332,07 (conta ainda em nome do Instituto Maternal). Não existindo evidência do montante em saldo a 31/12/2014, relativamente à conta em nome do Instituto Maternal, optou-se por considerar o montante de € 332,07, saldo à data do conhecimento da existência da conta por parte da DGS.

³⁵ Inclui a conta em nome do Instituto Maternal, embora a alteração dos responsáveis da conta para os atuais diretores da DGS só tenha ocorrido em 2015.

³⁶ *Vd.* ponto 8.1.3.

³⁷ Ofício da DGS n.º 100062 de 29/09/2014. O saldo da conta só foi transferido para uma conta no IGCP em 30/06/2015.

³⁸ € 332,07 (saldo de uma conta em nome do Instituto Maternal, com as condicionantes identificadas na nota de rodapé 34) + € 3.680,33 (saldo de uma conta associada a ativos financeiros).

³⁹ A conta POCP 1200350022 foi utilizada em 2014 para refletir os movimentos existentes em conta do IGCP.

⁴⁰ As contas POCP 1305000012, 1305000022, 1305000032 e 1305000042, todas incluem na designação a expressão “Tesouro – Fundos comunitários”, porém a maioria dos movimentos efetuados nessas contas respeitam a pagamentos de taxas e outras receitas que nada têm a ver com fundos comunitários.

⁴¹ Conta POCP 1200350062 e 1200350072.

⁴² O Instituto Maternal e o Serviço de Luta Antituberculosa, conforme disposto no Decreto-Lei n.º 74-C/84, de 2 de março, publicado no 2.º suplemento da I Série do DR n.º 53 de 2 de março.

⁴³ Pedido efetuado pela DGS através do ofício n.º 9168, de 22 de julho e encerramento efetuado pela CGD em outubro de 2015.



Já quanto aos saldos bancários das contas existentes no IGCP, após exame ao seu conteúdo concluiu-se que a maioria respeitava a movimentos cuja entidade pagadora não foi identificada pela DGS, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 1 - Saldos dos depósitos bancários no IGCP

Unidade: Euro

Conta POCP	Montante	Observações
1200350022	8.830,73	Saldo transitado do fundo de maneió
1303000012	100.627,60	Saldo acumulado de anos anteriores
1305000012	618.741,11	Não conseguiram identificar
1305000022	110.513,81	Taxas entradas na DGS cuja origem não foi identificada
1305000032	14.205,69	Saldo transitado de anos anteriores referente ao congresso da DGS
1305000042	3.995,99	Saldos de projetos
Total	856.914,93	

Fonte: Certidões emitidas pelo IGCP.

Esses saldos resultam de falhas de controlo interno e respeitam essencialmente a:

- Transferência dos saldos das contas existentes na CGD;
- Pagamento de taxas;
- Transferências de outras entidades públicas;
- Transferências de organizações internacionais⁴⁴.

Estes montantes foram registados em contas de terceiros por falhas na identificação da entidade pagadora, não tendo dado entrada nos cofres do Estado e têm passado em saldo de gerência na posse da DGS, como se de operações de tesouraria se tratassem⁴⁵. Contudo, este procedimento não se afigura o mais adequado, devendo a DGS concluir urgentemente o processo de reconciliação destes montantes e encetar os procedimentos necessários com vista à entrega nos cofres do Estado da receita que já não seja possível identificar a sua origem.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que a DGS "(...) está a trabalhar no sentido de manter atualizada a reconciliação bancária de 2015, com recuperação de anos anteriores." e que "(...) tem vindo a articular-se com a DGO (...), no sentido de entregar a totalidade da receita de anos anteriores de origem não identificada. O efeito desta entrega de receita será que o valor das dívidas a terceiros registado no balanço estará mais adequado."

Na sequência da circularização efetuada junto da CGD apurou-se também que existem cauções à guarda da DGS, depositadas em sete contas bancárias, que não foram registadas em contas de ordem. Em seis delas os ordenantes são empresas e uma delas o ordenante é a Direção-Geral dos Hospitais, entidade extinta na década de 90⁴⁶.

Embora tenham sido reportadas seis contas cujos ordenantes são empresas, apenas duas apresentam saldo num total de € 5.602,76. Já a conta cujo ordenante é a Direção-Geral dos Hospitais apresenta um saldo de € 4.574,97⁴⁷.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que relativamente a estas contas "(...) a DGS tentou encerrar as contas sem saldo bancário, incluindo a que está em nome da (extinta) Direção-Geral dos Hospitais (...). Simultaneamente, a DGS enviou ofícios às duas entidades privadas associadas às contas caução com saldo (...), solicitando

⁴⁴ Nomeadamente, reembolso de despesas com deslocações ao estrangeiro.

⁴⁵ No decurso de 2015 a DGS conseguiu identificar alguns desses montantes e efetuou os devidos procedimentos de arrecadação da receita e entrega nos cofres do Estado.

⁴⁶ Entidade extinta na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 10/93 de 15 de janeiro, publicado na I série-A do DR n.º 12, passando as suas atribuições para a DGS.

⁴⁷ Segundo informação da CGD, estes saldos reportam-se a 18 de agosto de 2015 (ofício entrado na DGTC em 24/08/2015, ao qual foi atribuído o n.º 14264).



informação sobre se estas cauções já teriam sido eventualmente liberadas no passado, e foram envidados todos os esforços no sentido de encerramento de todas as contas abertas (...).”

Informa também que segundo apurado junto da CGD “(...) estas contas, por não serem contas de depósitos à ordem, não podem ser encerradas sem análise prévia por parte daquela instituição bancária, o que já foi solicitado pela DGS.”

Mais informa que as referidas contas “(...) terão de ser registadas na conta de 2015 como cauções, por não se tratarem de verdadeiras contas bancárias.”

Apurou-se ainda que a DGS possui uma conta de ativos financeiros na CGD com 4.500 ações de uma sociedade gestora de participações sociais, a SONAGI, SGPS, SA., com uma conta extrato associada, cujo saldo a 31/12/2014 totalizava € 3.680,33⁴⁸. Tratando-se de uma situação inaudita, descoberta pela DGS apenas em 2014, esta entidade solicitou orientações à Direção Geral do Orçamento (DGO) e à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) sobre a forma de proceder ao seu encerramento, continuando a aguardar orientações destas duas entidades.

Sobre o responsável pela ordem de compra dos ativos financeiros, nem a DGS soube informar quem teria sido, nem a CGD conseguiu determinar o responsável pela aquisição desses ativos, tendo reportado que “(...) não existem comprovativos das compras/transfêrencias dos ativos financeiros questionados. Com efeito, todas estas operações excederam largamente o prazo geral de guarda de documentos de dez anos (...)”⁴⁹, pelo que não possível determinar o responsável pela aquisição dos ativos financeiros.

A SONAGI, SGPS, SA, anteriormente SONAGI-Sociedade Nacional de Gestão e Investimento, S.A., tem a natureza de sociedade aberta, não sendo, no entanto, emitente de valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado.

Esta empresa tem por objeto social a gestão de participações noutras sociedades, nomeadamente na Sonagi Imobiliária, SA, Cimilonga Imobiliária, SA, Longavia Imobiliária, SA, Santipar – Projetos Imobiliários, SA e Refundos SGFII, SA, empresas que desenvolvem a sua atividade no ramo imobiliário, designadamente, na mediação, arrendamento e exploração de imóveis.

O seu capital social é de € 10.000.000,00, representado por 10.000.000 ações de valor nominal de 1 euro que se encontra integralmente subscrito e realizado.

Em 2014 atingiu um resultado líquido do período de € 6.219.669, sendo atribuível aos detentores de capital da empresa € 5.114.507 e a interesses minoritários € 1.105.161, tendo sido apurado um resultado básico por ação de € 0,51⁵⁰. Porém, de acordo com a deliberação da Assembleia Geral de 13 de abril de 2015, o resultado alcançado em 2014 foi distribuído para a conta de outras reservas a título de reservas livres.

Considerando o valor contabilístico da empresa que em 31/12/2014 era de € 68.009.251, estima-se que o valor da participação social seja de € 30.604,16.

Ora, não se descortina qualquer fundamento para que um serviço central do Ministério da Saúde, dotado de autonomia administrativa que tem por missão regulamentar, orientar e coordenar as atividades de

⁴⁸ Montante incluído no apuramento de € 8.389,35, respeitante ao total do saldo das contas não relevadas na contabilidade da DGS em 31/12/2014.

⁴⁹ Cfr. ofício da CGD, ref.ª 02615021940 – 1, de 30/09/2015.

⁵⁰ O resultado básico e diluído por ação é calculado usando a média ponderada das ações em circulação emitidas durante o período de relato.



promoção da saúde e prevenção da doença possua investimentos financeiros numa empresa do ramo imobiliário, pelo que deve ser promovida a sua alienação.

Neste contexto, conclui-se que a DGS não cumpriu a obrigação legal de manter os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria em contas e aplicações do IGCP, tal como resulta do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que a DGS “(...) já está em articulação com a DGO e com a ESPAP de forma a garantir que no ano de 2015 serão contabilizadas no Balanço todas as disponibilidades e os ativos financeiros. Nesse sentido, a DGS solicitou, novamente, esclarecimentos à DGO sobre como deve proceder de forma a contabilizar os ativos financeiros, uma vez que a DGS enquanto serviço integrado não pode deter ações de empresas, logo não pode integrá-las na sua contabilidade. Além disso, está a aguardar orientações da DGTF, entidade com competência nesta matéria, sobre a forma como deve proceder (...)”.

Reforça que “(...) a Direção não tinha conhecimento destas contas bancárias, abertas nos anos 80, por sucessivas direções, nem a existência de ativos financeiros adquiridos em 1988, pela então Direção da instituição. No momento em que tomou conhecimento, já no decurso do ano de 2014 (...), a DGS não só procedeu ao pedido de encerramento de todas as contas, como também solicitou à DGO, e posteriormente à DGTF, orientações sobre a forma como deveria proceder no caso dos ativos financeiros (...), uma vez que enquanto serviço integrado não tinha enquadramento jurídico para deter ativos. Foi esse o motivo, ausência de enquadramento legal, que levou a que a DGS, com conhecimento da DGO, não tivesse forma de integrar estes ativos na sua contabilidade.”.

Informa ainda que segundo a CGD “(...) a conta à ordem associada a ativos financeiros não pode ser encerrada sem que ocorra a alienação desses ativos. Assim, a DGS terá que manter esta conta aberta até receber instruções da DGO e/ou da DGTF, sendo que a mesma será reportada em termos de unidade de tesouraria (...)”.

Por isso, o Diretor-Geral da Saúde alega que “(...) não pode ser assacada à atual Direção a responsabilidade por atos anteriormente praticados ou omitidos, devendo, em consequência ser relevada a correspondente infração financeira, dado que a atual Direção diligenciou, desde o momento de tomada de conhecimento, no sentido do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.”.

Note-se, porém, que uma das contas abertas na CGD já consta na contabilidade da DGS pelo menos desde 2001⁵¹, segundo é possível aferir da análise dos mapas da conta de gerência⁵², pelo que não colhem as alegações proferidas pelo Diretor-Geral da Saúde, pelo menos no que respeita a esta conta. Aliás, em 2001 o atual Diretor-Geral da Saúde era Subdiretor-Geral da Saúde, tendo assumido o cargo de Diretor-Geral em 2006.

Por sua vez, o Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP, em sede de contraditório, informa que “(...) comunicou à DGS a sua disponibilidade para proceder ao registo dos valores a regularizar nas contas bancárias, após apuramento dos mesmos por parte da DGS.”.

O incumprimento do princípio de Unidade de Tesouraria do Estado, previsto no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, pode configurar uma eventual infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

No entanto, considerando que já foram encetadas diligências tendentes ao cumprimento da unidade de tesouraria do Estado e verificando-se estarem reunidos os pressupostos de relevação previstos no n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pelo art.º 2.º da Lei n.º 20/2015, de 9 de

⁵¹ Registada a partir de 2012 na conta 1200350072.

⁵² Última pesquisa efetuada em 30/10/2015 no sítio da internet da DGS <https://www.dgs.pt/a-direcao-geral-da-saude/instrumentos-de-gestao/orcamentos-e-contas-de-gerencia.aspx>.



março, que altera e republica a Lei n.º 98/97, designadamente a inexistência de recomendação anterior do Tribunal de Contas ou de órgão de controlo interno à DGS para correção da irregularidade detetada, não existirem indícios de comportamento doloso e a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura o responsável pela prática evidenciada, releva-se a eventual responsabilidade financeira sancionatória.

No que respeita ao Fundo de Maneio (FM) dos testes efetuados concluiu-se que⁵³:

- Foram evidenciadas falhas de controlo interno na liquidação do FM, tendo transitado saldos por regularizar em contas de terceiros;
- Foram pagas despesas que não se enquadram no tipo de despesas a realizar pelo fundo de maneio, como é o caso das ajudas de custo e da aquisição de bens duradouros sujeitos a inventário.

Ainda relativamente às despesas pagas pelo FM detetou-se que:

- 43% das despesas com ajudas de custo foram pagas pelo FM;
- As ajudas de custo são pagas *a priori*, sem que para tal seja registado na contabilidade qualquer adiantamento;
- O documento que suporta o pagamento de ajudas de custo é o Boletim Itinerário (preenchido *a priori*), contudo não é indicada a data da sua elaboração;
- Como o Boletim Itinerário é elaborado *a priori*, as despesas de transporte não são integradas nesse documento, sendo reembolsadas à parte;
- Só quando procedem ao pagamento das despesas conexas às agências de viagens é que detetam se é necessário efetuar alguma regularização sobre a ajuda de custo antecipada, o que denota falhas de controlo, potenciando a ocorrência de erros;
- Nas ajudas de custo pagas em deslocações nacionais é retirado o subsídio de refeição, procedimento que não é seguido nas deslocações efetuadas ao estrangeiro⁵⁴.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que ainda no decurso dos trabalhos de verificação da conta, a DGS alterou os seus procedimentos, deixando de utilizar o fundo de maneio para o pagamento de ajudas de custo. Mais informa que implementou o procedimento de desconto do subsídio de refeição em todas as deslocações efetuadas ao estrangeiro.

8.1.1.5. ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS

Os acréscimos e diferimentos constituem 10,2% do total do ativo líquido atingindo a 31/12/2014 o montante de € 659.086,13, sendo maioritariamente constituídos por acréscimos de proveitos, € 640.373,57 e o restante por custos diferidos € 18.712,56.

Os acréscimos de proveitos refletem os proveitos decorrentes da especialização de remunerações e respetivos encargos. Como a especialização é realizada ao nível do ativo e do passivo esse procedimento não produz qualquer impacto ao nível do resultado líquido do exercício. Segundo a DGS "*Uma vez que os vencimentos têm origem no OE também é feito o acréscimo de proveitos (2714*), tendo em conta o princípio contabilístico de especialização do exercício;*"⁵⁵.

⁵³ O regime legal dos fundos de maneio constante do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, permite a sua constituição para a realização de despesas de pequeno montante. Nessa sequência, anualmente, o decreto-lei de execução orçamental estabelece as regras e prazos para a constituição e liquidação dos fundos de maneio. Relativamente a 2014, ficou estabelecido no artigo 14.º que os fundos de maneio "(...) podem ser constituídos por um valor a definir pelos órgãos dirigentes dos serviços e organismos, até ao limite máximo de um duodécimo da respetiva rubrica da dotação do orçamento, líquida de cativos."

⁵⁴ *Vd.* artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, publicado na I SÉRIE-A do DR n.º 96.

⁵⁵ *Cfr.* ofício da DGS n.º 8290, de 26/06/2015.



Nos custos diferidos encontra-se refletido o montante da renda de janeiro de 2015 paga em dezembro de 2014.

8.1.2. FUNDOS PRÓPRIOS

A 31/12/2014 os fundos próprios representavam cerca de 63,9% do total do ativo líquido, atingindo nessa data o montante de € 4.140.144,16.

O património, no montante de € 593.424,79, corresponde aos bens, direitos e obrigações existentes à data da elaboração do balanço de abertura que ocorreu a 01 de janeiro de 2012, com a adoção do POCP como referencial contabilístico⁵⁶.

Quanto às reservas, no montante de € -741.313,88, estas respeitam, de acordo com o reportado pela DGS no anexo às demonstrações financeiras, à cedência dos equipamentos “(...) à nova operadora, a quem foi adjudicada a exploração do Centro de Atendimento, por concurso público internacional visado pelo Tribunal de Contas, à luz do novo contrato de prestação de serviços iniciado em 1 de maio de 2014.”.

Sobre este assunto, refira-se que, em 25 de maio de 2006, foi celebrado o contrato de prestação de serviços, em regime de Parceria Público Privada (PPP), entre a LCS – Linha de Cuidados, S.A. e o Estado português, representado pelo Diretor-Geral da Saúde⁵⁷, para a contratação de serviços de montagem, exploração e transferência do Centro de Atendimento do SNS.

O referido contrato previa que em caso de extinção do mesmo a DGS adquiria o Centro de Atendimento do SNS, incluindo os bens, equipamentos e sistemas afetos ao centro⁵⁸, situação que veio a ocorrer em abril de 2014.

A aquisição do centro por parte da DGS conferiu à operadora o direito ao recebimento de uma indemnização correspondente ao valor líquido contabilístico dos bens afetos ao centro, deduzido dos montantes correspondentes a quaisquer créditos ou responsabilidades assumidas pela Entidade Pública Contratante neste contexto⁵⁹.

Nessa sequência, foi apurado o montante de € 741.313,88, pago à operadora em junho e julho de 2014, ao qual acresceu o montante de € 74.947,52 pago em 2015.

Com a celebração do novo contrato, para a exploração do Centro de Atendimento do SNS com o consórcio “LCS, Optimus e Teleperformance em Consórcio”, a DGS permitiu que a nova operadora utilizasse os bens, equipamentos e sistemas de informação já existentes.

De facto, nos termos do n.º 1 da cláusula 24ª do referido contrato, “*Todos os bens, equipamentos e sistemas de informação atualmente afetos ao Centro de Atendimento do SNS são titularidade da Entidade Pública Contratante e podem ser utilizados pela Operadora durante o período de vigência do contrato.*”.

Sendo que, de acordo com o n.º 2 da referida cláusula, “*Durante a vigência do contrato a entidade pública contratante mantém a titularidade dos direitos reais ou pessoais de gozo sobre os bens, equipamentos e sistemas de informação afetos à realização das atividades objeto do contrato (...)*”. E que, nos termos do n.º 3, “*A Operadora não pode, sem*

⁵⁶ Em conformidade com o estabelecido no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, publicado na 1.ª série do DR n.º 31.

⁵⁷ Vd. Despacho n.º 145/2006, de 27 de abril.

⁵⁸ Vd. artigo 130.º do capítulo VI – Extinção do Contrato.

⁵⁹ Vd. n.º 4 do artigo 130.º do capítulo VI – Extinção do Contrato.



autorização prévia da Entidade Pública Contratante, celebrar qualquer contrato ou praticar qualquer ato jurídico que tenha por efeito a promessa ou a efetiva cedência, alienação, oneração, ou administração de quaisquer bens, equipamentos e sistemas de informação afetos ao Centro de Atendimento (...)”.

Ainda neste contexto, destaca-se o n.º 5 da cláusula 24.^a do atual contrato ao referir que *“A extinção do contrato de prestação de serviços relativo ao Centro de Atendimento do SNS, qualquer que seja a sua causa, determina a reversão imediata e sem compensação para a Entidade Pública Contratante de todos os bens, equipamentos e sistemas de informação afetos à atividade do Centro que tenham sido adquiridos pela Operadora.”*.

Assim, a aquisição inicial dos bens à anterior operadora foi corretamente registada no ativo imobilizado da DGS. Contudo, com a celebração do novo contrato de exploração do centro de atendimento foi incorretamente realizada uma transferência de bens para a nova operadora.

Ora, de acordo com o contratado, a DGS mantém a titularidade dos direitos reais ou pessoais de gozo sobre esses bens, equipamentos e sistemas de informação, pelo que esses ativos teriam que permanecer no balanço da DGS.

A utilização da conta 577 – Reservas decorrentes de transferência de ativos⁶⁰, como contrapartida da saída dos bens do ativo imobilizado da DGS conduziu a uma subavaliação do balanço de € 741.313,88⁶¹.

Sobre este assunto, a LCS – Linha de Cuidados de Saúde, S.A. esclareceu que com o cumprimento do disposto nos artigos 130.º e 131.º do contrato de prestação de serviços do Centro de Atendimento do SNS, em regime de PPP, findo a 30/04/2014 *“(…) os ativos deixaram de integrar o perímetro da LCS (...)*”⁶².

Daqui se conclui que os bens, equipamentos e sistemas de informação a operar no Centro de Atendimento do SNS, transferidos da anterior para a nova operadora, não constam nem do ativo imobilizado da DGS nem do ativo imobilizado da nova operadora.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que, em articulação com a ESPAP, procederam à correção dos registos contabilísticos em 2015.

Por sua vez, o Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP, em sede de contraditório, informa que efetuaram os movimentos de regularização dos bens, equipamentos e sistemas de informação em utilização no Centro de Atendimento do SNS, no seguimento da informação prestada pela DGS.

Mais informa que *“(…) em setembro de 2015 foram registados movimentos a efetuar a reversão da cedência com data contabilística de 2 de janeiro de 2015, tendo como resultado a valorização do património da DGS e a anulação do valor da conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de ativos. Foram ainda retificados, no exercício de 2015, imobilizados de baixo valor que não se encontravam na classe correta, para os quais foram calculadas e registadas as amortizações extraordinárias a refletir no valor das amortizações que diziam respeito ao período de maio a dezembro de 2014 (...)*”.

No caso dos resultados transitados que totalizaram € 908.809,89, a sua redução resultou de ajustamentos decorrentes da não integração de saldos de anos anteriores no montante de € 8.903.091,99⁶³.

De acordo com o reportado no anexo às demonstrações financeiras, *“A DGS não solicitou a integração de saldos anteriores a 2014. Apenas solicitou o saldo de 2014, por corresponder às suas necessidades efetivas em termos de*

⁶⁰ Segundo o estabelecido no ponto 11 – Notas explicativas do POCP, esta conta “Regista o valor patrimonial atribuído aos bens transferidos a título gratuito provenientes de entidades abrangidas pelo presente Plano”.

⁶¹ Montante apurado à data da transferência dos bens.

⁶² Ofício entrado na DGTC em 28/08/2015, ao qual foi atribuído o n.º 14433.

⁶³ Saldos transitados na posse do Tesouro.



funcionamento, pretendendo proceder à abertura de um concurso para atribuição de apoios financeiros a entidades coletivas sem fins lucrativos, que permita que estas instituições assegurem a continuidade de funções essenciais em Programas Nacionais, como, por exemplo, o de Prevenção do VIH/ SIDA, que têm sido mantidas pelas associações da comunidade, nomeadamente no que respeita às áreas de acolhimento e de apoio domiciliário. A DGS prescindiu, desta forma, da integração de saldos de 2013.”

Face às observações efetuadas, conclui-se que o resultado líquido do exercício constante do balanço da DGS, no montante de € 3.379.223,36, não é fiável, uma vez que não representa com fidedignidade o conjunto de operações efetuadas pela DGS no período em análise.

8.1.3. PASSIVO

As dívidas a terceiros constituem 14,8% do total do ativo líquido atingindo a 31/12/2014 os € 958.575,22.

Porém, dos testes efetuados a esta área apurou-se que as dívidas a terceiros deviam totalizar € 108.456,64, conforme se identifica no quadro seguinte.

Quadro 2 - Dívidas a terceiros

Unidade: Euro

Nome	NIF	N.º Fatura	Data Fatura	Data Contabilização	Montante
Fundação Ernesto Roma	507492790	1940000005	04/12/2014	31/12/2014	30.162,89
Fundação Portuguesa "A Comunidade Contra a SIDA"	503335401	1940000000	09/09/2014	31/12/2014	8.297,96
Fundação ADFP - Assistência, Desenvolvimento e Formação Profissional	509427987	1940000004	05/11/2014	31/12/2014	27.107,78
Fundação Odemira	504319728	1940000003	04/12/2014	31/12/2014	30.078,01
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental	507618319	1940000006	26/12/2014	31/12/2014	12.810,00
Total					108.456,64

Fonte: Elaboração própria a partir de informação fornecida pela DGS.

A transferência para fundações de acordo com os requisitos impostos pela lei que aprovou o orçamento do Estado para 2014 carecia de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças, o que só veio a ocorrer já em 2015, no que respeita à Fundação Ernesto Roma e à Fundação ADFP – Assistência, Desenvolvimento e Formação Profissional. Relativamente às restantes entidades, em sede de contraditório, a DGS informa que, entretanto, já obteve os pareceres necessários⁶⁴.

A restante dívidas a terceiros resulta de falhas ao nível do sistema de controlo interno e respeita às situações descritas no quadro seguinte.

Quadro 3 – Restante dívida a terceiros

Unidade: Euro

Designação	Montante
Saldo de encerramento da conta n.º 063076984230 da CGD	5.462,23
Saldo de encerramento da conta n.º 0063092245430 da CGD	1.443,91
Transferência da ACSS	424.203,99
Transferência APA	2.469,42
Programa PEHE	1.890,00
Transferência da Universidade Nova de Lisboa	1.035,94
Transferência do POPH	1.724,96
Participação em projetos europeus + reposições + receita não identificada	181.954,57
Taxas não identificadas	109.069,90
Fundo de Maneio	2.034,38
Saldo acumulado de anos anteriores	100.627,60
Saldos de projetos	3.995,99
Saldo transitado de anos anteriores referente ao congresso da DGS	14.205,69
Total	850.118,58

Fonte: Elaboração própria a partir de informação fornecida pela DGS.

⁶⁴ *Vd.* ponto 8.3.



pagamentos efetuados, nos termos do contrato de prestação de serviços celebrado na sequência de concurso público internacional).”.

Mais informa que está a analisar, em articulação com a ESPAP e a DGO, a forma adequada para proceder ao registo das penalizações aplicadas contratualmente à operadora.

Por sua vez, o Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP, em sede de contraditório, informa que em 2015 “(...) foi revisto o procedimento de registo das faturas do contrato do Centro de Atendimento do SNS, às quais se aplicava uma taxa de retenção de 5%. Ficou acordado que iria proceder-se ao registo das faturas em falta até à data, ficando a ESPAP, I.P. a aguardar informação por parte da DGS, e que o registo das faturas futuras passaria a refletir o valor total das mesmas.”.

No âmbito da circularização efetuada junto da LCS – Linha de Cuidados de Saúde, SA., constatou-se que esta entidade reconheceu uma dívida a 31/12/2014 de € 242.612,28, o que denota a necessidade de circularização de saldos entre as duas entidades.

Dessa circularização apurou-se, ainda no âmbito do anterior contrato, que as correções aos acertos do 9.º, 10.º e 11.ºs semestres no montante de € 43.835,27 não foram objeto de acerto de contas por parte da DGS⁶⁷.

Relativamente ao novo contrato, constatou-se que em 2014 a DGS não procedeu a qualquer acerto, pese embora a cláusula 42.º preveja acertos trimestrais.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que a DGS “(...) passará a adotar uma prática regular de circularização de saldos, designadamente com a empresa que explora o Centro de Atendimento do SNS.”.

Quanto aos acréscimos e diferimentos, estes representam 21,3% do total do ativo líquido, sendo integralmente constituídos por acréscimos de custos no montante de € 1.382.136,27. Este montante inclui os acréscimos de custos decorrentes da especialização de remunerações e respetivos encargos, devidas por motivo de férias cujo processamento e pagamento ocorreram em 2015 atingindo os € 640.373,57, bem como, a fatura respeitante aos serviços prestados pela operadora no mês de dezembro de 2014, no âmbito do contrato de prestação de serviços do Centro de Atendimento do SNS no montante de € 516.210,42.

8.2. DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS

O resultado líquido apurado em 2014 no montante de € -71.792,11 não reflete de forma verdadeira e apropriada os resultados alcançados na gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, tendo em conta que:

- Ao nível dos proveitos:
 - ❖ Não inclui as transferências efetuadas pelas seguintes entidades na gerência:
 - ✓ Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.: € 424.203,99⁶⁸;
 - ✓ Agência Portuguesa do Ambiente: € 2.469,42⁶⁹;
 - ✓ Projeto EPHE (EPODE for the Promotion of Health Equity): € 1.890⁷⁰;
 - ✓ Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa: € 1.035,94⁷¹;

⁶⁷ Em setembro de 2015 a DGS emitiu uma guia de reposição não abatida nos pagamentos para que a LCS – Linha de Cuidados de Saúde, SA. possa regularizar a situação. Esse montante foi refletido pela empresa nas suas contas de 2014.

⁶⁸ Transferido em 18/12/2014.

⁶⁹ Transferido em 07/01/2015.

⁷⁰ Projeto financiado pela Comissão Europeia e apoiado pela Organização Mundial da Saúde. Montante transferido em 10/12/2014.

⁷¹ Transferido em 28/07/2014.



- ✓ Programa Operacional Potencial Humano (POPH): € 1.724,96⁷².
- ❖ Não inclui a totalidade da receita emitida relativamente a taxas e outros serviços prestados pela DGS como seja o processo de acreditação no âmbito do Programa Nacional de Acreditação em Saúde.

Refira-se que foi registada em 2014, a transferência efetuada pelo Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P., no montante de € 7.981,20, respeitante à gerência de 2013⁷³.

- Ao nível dos custos:
Não inclui a totalidade dos custos com a exploração do Centro de Atendimento do SNS, por não terem sido registados documentos no montante de 11.518,85⁷⁴.

Contudo, também não foram registadas, a título de deduções, as correções aos acertos do 9.º, 10.º e 11.º semestres no montante de € 43.835,27, bem como as penalidades contratuais que a DGS calculou relativamente ao 12.º, 13.º e 14.º semestres no montante de € 159.444,29.

Também não foi registado, nem em 2013, nem em 2014, o montante correspondente a 5% da faturação apresentada pela LCS em 2013 no total de € 475.599,06.

Desta forma, conclui-se que a DGS não cumpriu o princípio da especialização constante do POCP.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que a aplicação dos princípios contabilísticos previstos no POCP teria de ser assegurada pela ESPAP, dado que a DGS não efetua lançamentos contabilísticos.

Já o Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP informa que não pode “(...) assumir a responsabilidade pela fiabilidade da informação apresentada nem por omissões não detetáveis no âmbito das validações efetuadas às contas mensais ou anuais.”

O Tribunal sublinha que a responsabilidade pela prestação de contas é do Diretor-Geral da Saúde, competindo-lhe assegurar que as demonstrações financeiras da DGS foram elaboradas de acordo com os princípios e normas de contabilidade previstas no POCP e que refletem fidedignamente a situação económico-financeira e patrimonial da entidade.

8.3. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Tal como se encontra previsto no artigo 6.º do Decreto-Regulamentar n.º 14/2012, de 26 de janeiro, a DGS dispõe das receitas provenientes de dotações que lhe forem atribuídas no Orçamento do Estado, bem como das receitas próprias previstas no n.º 2 do referido artigo⁷⁵, como sejam as verbas provenientes da aplicação de legislação específica, as verbas de fundos comunitários e as transferências de outros serviços⁷⁶.

⁷² Transferido em 21/03/2014.

⁷³ A transferência foi efetuada em 07/01/2014 e a declaração emitida por esta entidade indicava que a transferência respeitava ao período entre 01/01/2013 a 31/12/2013.

⁷⁴ € 321.191,22 (5% do montante faturado) + € 453,53 (linha de saúde pública) + € 6.836,51 (juros de mora) - € 316.962,41 (notas de crédito).

⁷⁵ As quantias cobradas pela prestação de serviços no âmbito das suas atribuições, o produto da venda de publicações editadas, os subsídios, subvenções e participações de entidades públicas e privadas, o produto das coimas resultantes do exercício das suas atribuições, na proporção prevista nos termos da lei e quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, contrato ou por outro título.

⁷⁶ Designadamente da ACSS/ SNS, para financiar o Centro de Atendimento do SNS, e dos jogos sociais, para financiar as atividades dos diversos programas prioritários.



No que respeita à execução orçamental da receita para 2014, a DGS teve o comportamento que se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 5 – Controlo Orçamental - Receita

Unidade: Euro

Capítulo	Previsão corrigida		Execução		Grau de
	€	%	€	%	execução (%)
Funcionamento	6.795.268,00	19,7	5.964.622,89	21,7	87,8
Taxas, multas e outras penalidades	539.188,00	1,5	419.788,36	1,5	77,9
Transferências correntes	26.743.951,00	77,4	21.035.284,03	76,3	78,7
Venda de bens e serviços correntes	444.106,00	1,3	128.052,67	0,5	28,8
Outras receitas correntes	17.635,00	0,1	0	0,0	0,0
Total	34.540.148,00	100,0	27.547.747,95	100,0	79,8

Fonte: Mapa 7.2 – Controlo Orçamental – Receita.

Em 2014 a taxa de execução da receita ficou-se pelos 79,8%, destacando-se as transferências correntes que atingiram os € 21.035.284,03, com uma taxa de execução de 78,8% e as transferências do orçamento do Estado de € 5.964.622,89, com uma execução de 87,8%.

As transferências correntes representaram 76,3% da receita cobrada, enquanto as transferências do orçamento do Estado representaram 21,7% da receita cobrada.

Note-se que 99,6% do montante de transferências correntes provêm da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) para financiar o Centro de Atendimento do SNS e para o financiamento de programas nas seguintes áreas:

- Do VIH/ SIDA;
- Da saúde mental;
- Das doenças oncológicas;
- Da prevenção do tabagismo;
- Da prevenção da diabetes;
- Das doenças cérebro-cardiovasculares;
- Das doenças respiratórias;
- Controlo das infeções associadas aos cuidados de saúde de resistência aos antimicrobianos;
- Da nutrição e alimentação saudável;
- Outros programas desenvolvidos no âmbito da prossecução dos objetivos do Plano Nacional de Saúde.

Dos testes efetuados à área da receita conclui-se que ficou por registar em receita orçamental € 857.255,31, montante correspondente ao saldo que transitou para 2015 a título de operações extraorçamentais. Essa situação resultou de falhas de controlo interno, nomeadamente, ao nível do controlo das transferências correntes, por tardia identificação da entidade que procedeu à respetiva transferência, nomeadamente a ACSS que transferiu a 18/12/2014 o montante de € 424.203,99⁷⁷, bem como, ao nível do controlo da receita cobrada relativamente a taxas e outros serviços prestados pela DGS.

Concretamente, em relação às taxas⁷⁸ e outras receitas cobradas no âmbito dos serviços prestados pela DGS⁷⁹ que atingiram os € 547.841,03, dos testes efetuados apurou-se que:

⁷⁷ *Vd.* ponto 8.2.

⁷⁸ Taxas respeitantes a licenciamento ambiental, a licenciamento de exercício de atividade e de equipamentos de radiações, a licenciamento das unidades de incineração e a licenciamento de produtos de biocidas.

⁷⁹ Designadamente, no âmbito do Programa Nacional de Acreditação em Saúde e licenciamento de segurança e higiene no trabalho.



- Existem falhas ao nível do sistema de controlo interno, sendo que os procedimentos instituídos não garantem a integralidade das operações;
- Esses procedimentos não permitem aferir o montante de receita emitida que ficou por cobrar a 31/12/2014;
- Em regra, a receita é emitida e cobrada quando a DGS consegue identificar a entidade que procedeu à sua transferência;
- Quando não é possível identificar a origem da receita, a sua entrada é registada como operação extraorçamental, ficando pendente em contas de terceiros;
- Existe receita registada como operações extraorçamentais, a aguardar que a DGS proceda à identificação da entidade responsável pela respetiva transferência, para transitar para operações orçamentais e ser entregue nos cofres do Estado;
- Não existe interface entre o Sistema de Gestão de Receitas (SGR) e o GERFIP;
- A receita é registada no SGR apenas quando a DGS procede à identificação da entidade responsável pela sua transferência, podendo verificar-se desfasamentos de meses e até anos entre a efetiva entrada da receita nas contas bancárias da DGS e o respetivo registo como operação orçamental.

Sobre este assunto a DGS informou que nenhum processo é analisado sem que seja confirmado o pagamento da respetiva taxa. Contudo, não foi possível validar esta afirmação porque não existe um controlo fiável sobre os processos iniciados.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que o SGR, bem como o GERFIP, obrigam a que o registo da liquidação e da cobrança da receita sejam efetuados quase em simultâneo, o que configura uma lógica de caixa no registo da receita.

Acrescenta que “(...) fruto desta verificação externa de conta, a ESPAP está neste momento a apreciar a possibilidade de se registar esta receita de forma diferente, o que também exige uma articulação com a DGO.”.

Quanto à despesa, de acordo com o estabelecido no artigo 7.º do Decreto-Regulamentar n.º14/2012 constituem despesa da DGS as que resultam dos encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas.

Nesse sentido, em 2014, a despesa resultante dos encargos decorrentes da prossecução das atribuições cometidas à DGS é a que se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 6 – Controlo Orçamental - Despesa

Unidade: Euro

Agrupamento	Dotação corrigida		Compromissos assumidos		Despesas pagas		Grau de execução (%)
	€	%	€	%	€	%	
Despesas com pessoal	5.326.860,00	15,4	5.083.471,89	19,1	5.051.483,28	21,8	94,8
Aquisição de bens e serviços	19.517.016,00	56,5	15.196.607,45	57,2	12.011.000,84	51,8	61,5
Juros e outros encargos	1.568,00	0,0	1.567,28	0,0	1.567,28	0,0	100,0
Transferências correntes	8.131.372,00	23,6	5.491.369,95	20,7	5.338.014,91	23,0	65,6
Outras despesas correntes	463.721,00	1,3	1.197,75	0,0	1.097,75	0,0	0,2
Aquisição de bens de capital	1.083.864,00	3,1	780.489,59	2,9	775.880,10	3,3	71,6
Total	34.524.401,00	99,9	26.554.703,91	99,9	23.179.044,16	99,9	67,1

Fonte: Mapa 7.1 – Controlo Orçamental – Despesa.

A taxa de execução da despesa ficou-se pelos 67,1%, tendo o agrupamento da aquisição de bens e serviços constituído 51,8% da despesa paga em 2014, seguindo-se as transferências correntes com 23% e as despesas com o pessoal com 21,8%.

Foram gastos perto de € 6 milhões com o funcionamento da DGS, cerca de € 7,7 milhões com a exploração do Centro de Atendimento do SNS e quase 9,3 milhões com o Plano Nacional de Saúde, nos



quais se incluem € 4,3 milhões distribuídos por entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito do quadro normativo da atribuição de apoios financeiros pelo Estado no domínio da saúde.

Segundo o reportado pela DGS no Relatório de Atividades de 2014⁸⁰, a diminuição da despesa associada à execução de programas de saúde na ordem dos -19,3% (em 2013, € 11,5 milhões, em 2014, € 9,3 milhões)⁸¹ resultou de “(...) ausência de autorizações em tempo útil dos procedimentos de aquisições de bens e serviços por parte do Ministério das Finanças (...) o que inviabilizou a concretização de diversas atividades inscritas em Plano de Atividades.”.

Dos processos analisados, respeitantes ao apoio financeiro atribuído às entidades privadas sem fins lucrativos, no âmbito do quadro normativo da atribuição de apoios financeiros pelo Estado no domínio da saúde⁸², apurou-se que em 2014 foram transferidas verbas para fundações, sem que tenham sido cumpridos os requisitos impostos pela lei que aprovou o orçamento do Estado para 2014. Efetivamente, a Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, estabeleceu que as transferências⁸³ para fundações careciam de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças⁸⁴, parecer que foi obtido *à posteriori* para a maioria das entidades mencionadas no quadro seguinte.

Quadro 7 – Transferências para fundações

Unidade: Euro

Fundação	Parecer prévio		Pagamentos em 2014		
	Data	Montante	Antes de parecer favorável	Após parecer favorável	Total
Fundação Nossa Senhora do Bom Sucesso	04/12/2014	49.213,41	36.910,08	16.404,45	53.314,53
Instituto das Irmãs Hospitalares do Sagrado Coração de Jesus	29/01/2015	68.339,90	33.752,89	0,00	33.752,89
Fundação Portuguesa "A Comunidade Contra a SIDA"			24.893,82		24.893,82
Fundação Odemira					0,00
Fundação Liga	04/12/2014	71.903,44	31.936,33	0,00	31.936,33
Fundação Ernesto Roma	01/06/2015	45.485,96	11.512,92	0,00	11.512,92
Fundação ADFP – Assistência, Desenvolvimento e Formação Profissional	29/01/2015	27.412,64	0,00	0,00	0,00
Fundação Portuguesa do Pulmão			5.224,96	0,00	5.224,96
Total			144.231,00	16.404,45	160.635,45

Fonte: Elaboração própria a partir de informação fornecida pela DGS.

Nota: Em dezembro de 2014 a DGS procedeu ao adiantamento de € 4.101,12 para a Fundação Nossa Senhora do Bom Sucesso respeitante a janeiro de 2015.

Com efeito, em 2014 foram transferidos € 144.231,00 para fundações, antes da emissão dos respetivos pareceres favoráveis por parte do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Relativamente às transferências efetuadas para a Fundação Portuguesa “A Comunidade Contra a SIDA” no total de € 24.893,82⁸⁵, a DGS não obteve parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Também não foi obtido parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças que permitisse a transferência de € 5.224,96 para a Fundação Portuguesa do Pulmão.

⁸⁰ *Vd.* página 16.

⁸¹ *Vd.* Anexo IV.

⁸² *Vd.* Decreto-Lei n.º 186/2006, de 12 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

⁸³ Por transferência deve entender-se todo e qualquer tipo de subvenção, subsídio, benefício, auxílio, ajuda, patrocínio, indemnização, compensação, prestação, garantia, concessão, cessão, pagamento, remuneração, gratificação, reembolso, doação, participação ou vantagem financeira e qualquer outro apoio, independentemente da sua natureza, designação e modalidade, temporário ou definitivo, que seja concedido por serviços e organismos da administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas públicas e entidades públicas empresariais do setor público empresarial, empresas públicas regionais, intermunicipais, entidades reguladoras independentes, outras pessoas coletivas da administração autónoma e demais pessoas coletivas públicas, proveniente de verbas do Orçamento do Estado, de receitas próprias daqueles ou de quaisquer outras.

⁸⁴ *Vd.* artigo 20.º da Lei n.º 83-C/2013 de 31 de dezembro.

⁸⁵ Adiantamentos de janeiro a setembro, ficando por transferir apenas os adiantamentos respeitantes a outubro, novembro e dezembro.



Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que relativamente aos contratos assinados e em execução antes da aprovação da Lei do Orçamento do Estado para 2014, que determinou a transferência da competência da ACSS para a DGS no que respeita ao pagamento de apoios financeiros a entidades sem fins lucrativos, a DGS considerou que “(...) os procedimentos relativos à obtenção de parecer prévio para se proceder a transferências para estas Fundações teriam sido efetuados e obtidos pelo organismo que detinha essa competência anteriormente. No momento em que a DGS se apercebe da inexistência destes pedidos de parecer prévio, ainda em 2014, interrompeu as transferências para as Fundações e procedeu ao respetivo pedido de autorização e ratificação do processo.”

Acrescenta que “(...) a DGS já obteve os pareceres prévios, com ratificação dos atos anteriormente praticados, de todas as transferências efetuadas para as Fundações, incluindo da Fundação Portuguesa “A Comunidade Contra a SIDA” (...), com exceção da transferência efetuada para a “Fundação Portuguesa do Pulmão”. Quanto a esta última, o valor da transferência efetuada em 2014, de € 5.224,96, diz respeito ao ano de 2013 (ano de encerramento do projeto).” Nesse ano, “(...) esta competência estava atribuída a outra instituição, pelo que se considerou que esta situação estaria devidamente acautelada. A DGS solicitou agora a ratificação dos atos, tendo remetido o processo para obtenção do parecer prévio junto da Inspeção-Geral das Finanças, estando a aguardar a decisão final, que se prevê que seja positiva atendendo a que se trata de uma fundação reconhecida como IPSS e que não consta da Resolução do Conselho de Ministros n.º 13-A/2013, de 28 de fevereiro.”

Quanto aos argumentos aduzidos pelo Diretor-Geral da Saúde sobre esta matéria, considera-se que a DGS deveria ter assegurado que existia parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças antes de efetuar qualquer transferência para as fundações, o que não ocorreu.

Consequentemente mantêm-se as observações efetuadas, porquanto as transferências para fundações, nos termos identificados, contrariaram o disposto na Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, lei que aprovou o orçamento do Estado para 2014, concretamente pela violação do disposto no n.º 7 do artigo 20.º. Mais acresce que o n.º 10 do referido artigo estabelece que as transferências realizadas sem parecer prévio ou incumprindo o seu sentido dão origem a responsabilidade civil, financeira e disciplinar.

Logo, estas situações podem configurar eventuais infrações financeiras suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, relativamente ao Diretor-Geral da Saúde.

No entanto, atentas as circunstâncias em que os pagamentos foram efetuados, a atuação do indiciado responsável é suscetível de se qualificar como negligente, pelo que inexistindo recomendações ou censuras do Tribunal de Contas ou de órgão de controlo interno, em relação à entidade e ao responsável, respetivamente, sobre a irregularidade praticada, releva-se a eventual responsabilidade financeira sancionatória.

Em cumprimento do disposto no n.º2 do artigo 6º da LCPA⁸⁶ e do artigo 13º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, a DGS procedeu ao registo dos compromissos plurianuais no Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP), disponibilizado pela DGO. Porém, essa informação não foi refletida na contabilidade, como operações orçamentais, não se evidenciando registos nas contas 04 - Orçamento – Exercícios futuros e 05 – Compromissos – Exercícios futuros, tal como se encontra previsto no POCP.

Portanto, não foram relevados compromissos para anos futuros num total de € 16,3 milhões, conforme se evidencia no quadro seguinte.

⁸⁶ Lei n. 8/2012, de 21 de fevereiro, publicada na 1.ª série do DR n.º 37 de 21 de fevereiro.



Quadro 8 – Escalonamento dos compromissos plurianuais

Unidade: Euro

Anos	2015	2016	2017	Total
Escalonamento	11.743.980,76	4.492.536,14	41.027,94	16.277.544,84

Fonte: Elaboração própria.

Sobre esta matéria a DGS informou que “(...) regista todos os compromissos plurianuais no SCEP – Sistema Central de Encargos Plurianuais da DGO (anexo 5), e considerava que a ESPAP teria acesso a esta informação, que deveria ser igualmente lançada nestas duas contas [04 e 05] (...)”. Mais acrescentou que “Esta omissão não consciente de registo em sede de Gerfip, mas não no SCEP, será corrigida no ano de 2015 (...)”⁸⁷.

Em sede de contraditório, o Diretor-Geral da Saúde informa que a DGS “(...) regista, em conformidade com as exigências que lhe são impostas, no sistema de informação da DGO de Compromissos Plurianuais todos os compromissos de anos futuros, e contava que essa informação fosse acessível à ESPAP, uma vez que se tratam de entidades do mesmo Ministério e com competências complementares de controlo dos serviços, nomeadamente dos serviços integrados. Tendo-se verificado que não existe esta comunicação de informação, a DGS compromete-se a remeter à ESPAP, informação dos compromissos de anos futuros, e complementarmente a melhorar a articulação com a ESPAP no sentido de garantir este registo.”

Por sua vez, o Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP, em sede de contraditório, informa que “(...) já comunicou à DGS a sua disponibilidade para apoiar o registo dos documentos de compromissos plurianuais, para que os mesmos fiquem registados na conta de gerência de 2015.”

8.4. FLUXOS FINANCEIROS DA GERÊNCIA

Os fluxos de caixa movimentados em 2014 foram os seguintes:

Quadro 9 – Fluxos de Caixa

Unidade: Euro

Recebimentos	Montante	Pagamentos	Montante
Saldo da gerência anterior	601.001,61	Despesas	46.855.499,24
Receitas	47.111.752,94	Despesas Correntes	22.403.164,06
Dotações orçamentais	5.964.622,89	Despesas de Capital	775.880,10
Receitas próprias	21.583.125,06	Entrega ao Tesouro em conta de receitas próprias	21.583.125,06
Recebido do Tesouro em conta de receitas próprias	17.214.421,27	Importâncias entregues ao Estado e outras entidades	2.093.330,02
Importâncias recebidas para entrega ao Estado e outras entidades	2.349.583,72	Saldo para a gerência seguinte	857.255,31
Total	47.712.754,55	Total	47.712.754,55

Fonte: Mapa 7.3 – Fluxos de caixa.

Da análise do Mapa 7.3 – Fluxos de caixa constatou-se que a dotação orçamental atribuída à DGS é refletida nesse mapa com a classificação económica 99.99.98 – Dotação Orçamental – Funcionamento, o que também ocorre no Mapa 7.2 - Controlo Orçamental – Receita. Contudo, essa classificação desvirtua a análise sobre os referidos mapas até porque, da dotação atribuída para funcionamento num total de € 5.964.622,89, foram transferidos € 5.939.498,64 a título de receitas correntes e € 25.124,25 a título de receitas de capital.

O procedimento adotado não respeita o estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁸⁸, designadamente, o princípio da especificação segundo o qual as receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica. Este princípio concretiza-se

⁸⁷ Cfr. ofício da DGS n.º 9117, de 21/07/2015 (entrado na DGTC em 21/07/2015, ao qual foi atribuído o n.º 12585).

⁸⁸ Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.



pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e das despesas públicas⁸⁹, os quais elencam os diversos tipos de operações orçamentais e extraorçamentais.

Relativamente ao saldo de gerência de € 857.255,31 que transitou na posse da DGS, apurou-se que o mesmo não respeita a operações extraorçamentais, mas sim a operações orçamentais⁹⁰.

Da análise do mapa de operações extraorçamentais verificou-se que embora o saldo final expresso no mapa coincida com o saldo de gerência, não foi possível validar os montantes conta a conta.

Relativamente ao saldo de gerência de € 4.368.703,79 que transitou na posse do Tesouro, o mesmo respeita às seguintes Fontes de Financiamento (FF):

Quadro 10 – Receita consignada disponível

Unidade: Euro

Fontes de Financiamento	Execução		Receita consignada disponível
	Receita	Despesa	
111 - RG não afetas a projetos cofinanciados	5.964.622,89	5.964.622,89	0,00
119 - Transferências de RG entre organismos	8.027.526,80	7.694.953,46	332.573,34
123 - RP do ano com possibilidade de transição	547.841,03	221.696,41	326.144,62
129 - Transferências de RP entre organismos	12.937.792,27	9.297.771,40	3.640.020,87
242 - Fundo Social Europeu - PO Potencial Humano	4.598,55	0,00	4.598,55
280 - Outros	65.366,41	0,00	65.366,41
Total	27.547.747,95	23.179.044,16	4.368.703,79

Fonte: Mapa da receita consignada disponível.

A receita disponível na FF 119 - Transferências de receitas gerais entre organismos respeita às verbas não utilizadas pela DGS para fazer face aos encargos com a exploração do Centro de Atendimento do SNS.

A receita disponível na FF 129 - Transferências de receitas próprias entre organismos respeita, quase na totalidade (€ 3.622.228,61) às verbas transferidas pela ACSS e não utilizadas pela DGS provenientes dos jogos sociais e especificamente para financiar o Programa Nacional de Saúde nas áreas elencadas no artigo 2.º da Portaria n.º 331/2013, de 7 de novembro.

Note-se que a DGS prescindiu dos saldos acumulados de anos anteriores que a 31/12/2013 atingiam os € 8.903.091,99⁹¹ e que relativamente ao saldo de 2014 continua a aguardar a respetiva autorização para aplicação em despesa, por parte do Ministério das Finanças.

Relativamente a este assunto, a DGO informou que em 2014 *“(...) a Direção-Geral da Saúde prescindiu dos saldos gerados até 31 de dezembro de 2013, estando o montante em questão na posse do Estado, não tendo sido reafectado qualquer valor ao orçamento do Ministério da Saúde;”*. Mais informou que os saldos gerados durante a execução orçamental de 2014 foram integrados e constam na execução de receita do serviço de 2015, encontrando-se o pedido de aplicação em despesa em análise no Ministério das Finanças⁹².

Sobre as verbas para fazer face aos encargos com a exploração do Centro de Atendimento do SNS, a ACSS informou que *“(...) as transferências realizadas pela ACSS para a DGS neste âmbito, têm por base os limites estipulados na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 35/2013, de 30 de maio.*

*Cada transferência resulta de pedido da DGS suportado na execução do projecto (faturas da empresa prestadora de serviços) e em previsão de encargos com o Centro de Atendimento e apenas é concretizada mediante autorização do Senhor Secretário de Estado da Saúde.*⁹³.

⁸⁹ Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, publicado na I série-A do DR n.º 38.

⁹⁰ *Vd.* ponto 8.1.3 e 8.3.

⁹¹ Saldos transitados na posse do Tesouro.

⁹² *Cfr.* ofício da DGO de 25/09/2015.

⁹³ *Cfr.* ofício da ACSS n.º 9005 de 02/09/2015 (entrado na DGTC em 04/09/2015, ao qual foi atribuído o n.º 14677).



Mais acrescentou que “(...) em 2014, a ACSS procedeu à transferência de 8.027.526,80 € do total previsto na RCM para este ano (10.289.230,44 €) transitando o restante montante de 2.261.703,64 € em saldo (do SNS) para o ano de 2015, o qual a esta data, foi já transferido para a DGS – Centro de Atendimento”.

Logo, se o saldo que transitou na posse da ACSS é para aplicar na despesa com o Centro de Atendimento do SNS, o saldo gerado pela DGS na execução orçamental de 2014, transitado na posse do Tesouro, também deverá ser aplicado na despesa a realizar em 2015 com o Centro de Atendimento do SNS.

Quanto às verbas provenientes dos jogos sociais, o Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de março⁹⁴, estabelece a forma de distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, atribuindo ao Ministério da Saúde 16,44%, para ações destinadas à concretização dos objetivos estratégicos do Plano Nacional de Saúde, em áreas que envolvam a promoção da saúde e a prevenção da doença e da incapacidade, incluindo a reabilitação e a reinserção, nomeadamente em áreas de especial diferenciação e no conjunto da patologia cardiovascular, oncologia, saúde mental, dependências e comportamentos aditivos, doenças raras, sida, bem como nos cuidados continuados.

Dessa verba, em 2014 coube à DGS 17% para financiamento de programas nas seguintes áreas⁹⁵:

- 8% para a área do VIH/ SIDA;
- 3,5% para a área da saúde mental;
- 1% para a área das doenças oncológicas;
- 1% para a prevenção do tabagismo;
- 1% para a área prevenção da diabetes;
- 0,5% para a área das doenças cérebro-cardiovasculares;
- 0,5% para a área das doenças respiratórias;
- 0,5% para a área do controlo das infeções associadas aos cuidados de saúde de resistência aos antimicrobianos;
- 1% para a área da nutrição e alimentação saudável e para outros programas a desenvolver no âmbito da prossecução dos objetivos do Plano Nacional de Saúde.

Em 2014 a execução financeira dos programas financiados por verbas dos jogos sociais foi a que se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 11 – Execução financeira dos programas

ÁREAS	Receita_cobrada		Despesa_paga		Saldo
	€	%	€	%	€
VIH/SIDA	6.326.455,37	48,97	5.493.193,73	59,08	833.261,64
Saúde mental	2.555.034,25	19,78	593.675,92	6,39	1.961.358,33
Doenças oncológicas	727.096,36	5,63	244.929,65	2,63	482.166,71
Tabagismo	731.639,06	5,66	66.355,77	0,71	665.283,29
Diabetes	727.096,36	5,63	171.578,28	1,85	555.518,08
Doenças cérebro-cardiovasculares	363.548,17	2,81	86.057,42	0,93	277.490,75
Doenças respiratórias	368.048,17	2,85	11.579,44	0,12	356.468,73
Controlo das infeções associadas aos cuidados de saúde de resistência aos antimicrobianos	363.548,18	2,81	19.787,81	0,21	343.760,37
Outros programas a desenvolver no âmbito do PNS	757.534,09	5,86	2.610.613,38	28,08	-1.853.079,29
Total	12.920.000,01	100,00	9.297.771,40	100,00	3.622.228,61

Fonte: Elaboração própria a partir de informação fornecida pela DGS.

Nota: Não inclui o montante de € 424.203,99 transferido pela ACSS em dezembro de 2014, considerado pela DGS como receita de 2015.

⁹⁴ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 44/2011, de 24 de março e pelo Decreto-Lei n.º 106/2011, de 21 de outubro.

⁹⁵ As percentagens encontram-se identificadas na alínea c) do artigo 2.º da Portaria n.º 331/2013, sem prejuízo da possibilidade de gestão flexível dos recursos afetos às diferentes atividades, desde que devidamente justificada.



Desta forma, conclui-se que o saldo transitado para 2015 na posse do Tesouro, no montante de € 3.622.228,61, deverá ser aplicado na despesa a realizar em 2015 pela DGS no financiamento de programas nas áreas referidas, ou quanto muito transferido para a ACSS, mas terá sempre que ser utilizado na concretização dos objetivos estratégicos do Plano Nacional de Saúde.

8.5. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

O processo da conta da Direção-Geral da Saúde relativo à gerência de 2014 foi elaborado nos termos das Instruções n.º 1/2004 – 2.ª Secção⁹⁶, sendo o resultado das operações que integram o débito e o crédito da gerência o evidenciado na demonstração numérica seguinte:

Quadro 12 – Demonstração numérica

		Unidade: Euro
DÉBITO		
Saldo da gerência anterior	601.001,61	
Saldo omitido	4.012,40	
Recebido na gerência	<u>47.111.752,94</u>	47.716.766,95
CRÉDITO		
Saído na gerência	46.855.499,24	
Correção às saídas na gerência	-4.376,95	
Saldo para a gerência seguinte	857.255,31	
Saldo omitido	<u>8.389,35</u>	47.716.766,95

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Os ajustamentos refletem os montantes depositados na CGD não registados na contabilidade.

8.6. JUÍZO SOBRE A CONTA

Tendo em conta as verificações efetuadas é possível concluir que:

- O sistema de controlo interno é deficiente;
- O balanço não reflete todo o património da DGS na medida em que não inclui bens, equipamentos e sistemas de informação no montante de € 816.261,40, adquiridos na sequência da extinção do contrato para a exploração do Centro de Atendimento do SNS⁹⁷;
- Não foi possível obter evidência que permita avaliar a integralidade e a validade do montante das existências, existindo uma limitação de âmbito relativamente ao montante das existências expresso no balanço de 31/12/2014 que ascendeu a € 87.215,35, bem como ao montante do custo das matérias consumidas expresso na demonstração dos resultados de 2014 no montante de € 9.100,94;
- Foram detetadas contas abertas na banca comercial com depósitos que ascendem a 31/12/2014 ao montante de € 8.389,35, bem como 4.500 ações que não se encontram registadas na contabilidade, de uma sociedade gestora de participações sociais⁹⁸;
- As demonstrações financeiras não refletem os montantes liquidados relativos a taxas de licenciamento e outros serviços prestados pela DGS, subavaliando, desta forma, em montante que não foi possível quantificar, os proveitos e os resultados do ano, bem como as dívidas de terceiros;
- O balanço não reflete todas as responsabilidades perante terceiros, na medida em que não inclui a dívida à empresa que explora o Centro de Atendimento do SNS apurada em € 874.996,29;

⁹⁶ Publicadas na II Série do DR n.º 38, de 14 de fevereiro.

⁹⁷ Contrato extinto em abril de 2014.

⁹⁸ SONAGI, SGPS, SA. Esta empresa tem por objeto social a gestão de participações noutras sociedades, do ramo imobiliário, nomeadamente na Sonagi Imobiliária, SA, Cimilonga Imobiliária, SA, Longavia imobiliária, SA, Santípar – Projetos Imobiliários, SA e Refundos SGFII, SA.



- Os proveitos do ano não incluem transferências efetuadas por outras entidades durante 2014 no total de € 431.324,31;
- Não foram registados nas contas 04 – Orçamento - Exercícios futuros e 05 – Compromissos – Exercícios futuros, compromissos plurianuais no total de € 16,3 milhões;
- Não foi respeitado o princípio contabilístico da especialização⁹⁹.

A apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras da DGS relativas ao período de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2014 é desfavorável.

IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista do projeto de relatório à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

V. EMOLUMENTOS

Nos termos do artigo 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28 de agosto, e n.º 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo V, são devidos emolumentos num total de € 5.478,41, a suportar pela Direção-Geral da Saúde.

VI. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
2. Relevar as responsabilidades financeiras indiciadas, atento o disposto no n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pelo art.º 2.º da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que altera e republica a Lei n.º 98/97.
3. Que o presente Relatório seja remetido, às seguintes entidades:
 - Ministro da Saúde;
 - Diretor-Geral da Saúde;
 - Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.;
4. Que, após a entrega do Relatório às entidades supra referidas, o mesmo seja colocado à disposição dos órgãos de comunicação social e divulgado no sítio do Tribunal.

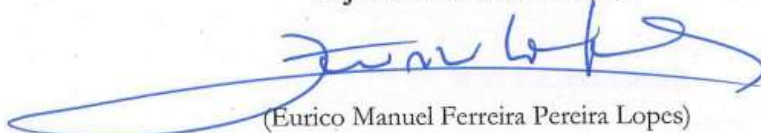
⁹⁹ Os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem.



5. Expressar aos responsáveis, dirigentes e funcionários da DGS o apreço pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada no desenvolvimento desta ação.
6. Que as entidades destinatárias das recomendações comuniquem, no prazo de três meses após a receção deste Relatório, ao Tribunal de Contas, por escrito e com a inclusão dos respetivos documentos comprovativos, a sequência dada às recomendações formuladas.
7. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido à Procuradora Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4.º do artigo 54.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da mesma Lei.


Tribunal de Contas, 26 de novembro de 2015

O Juiz Conselheiro Relator



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Os Juizes Conselheiros Adjuntos



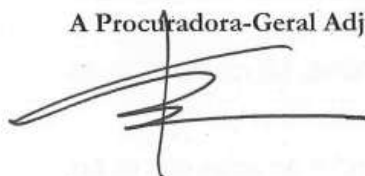
(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta



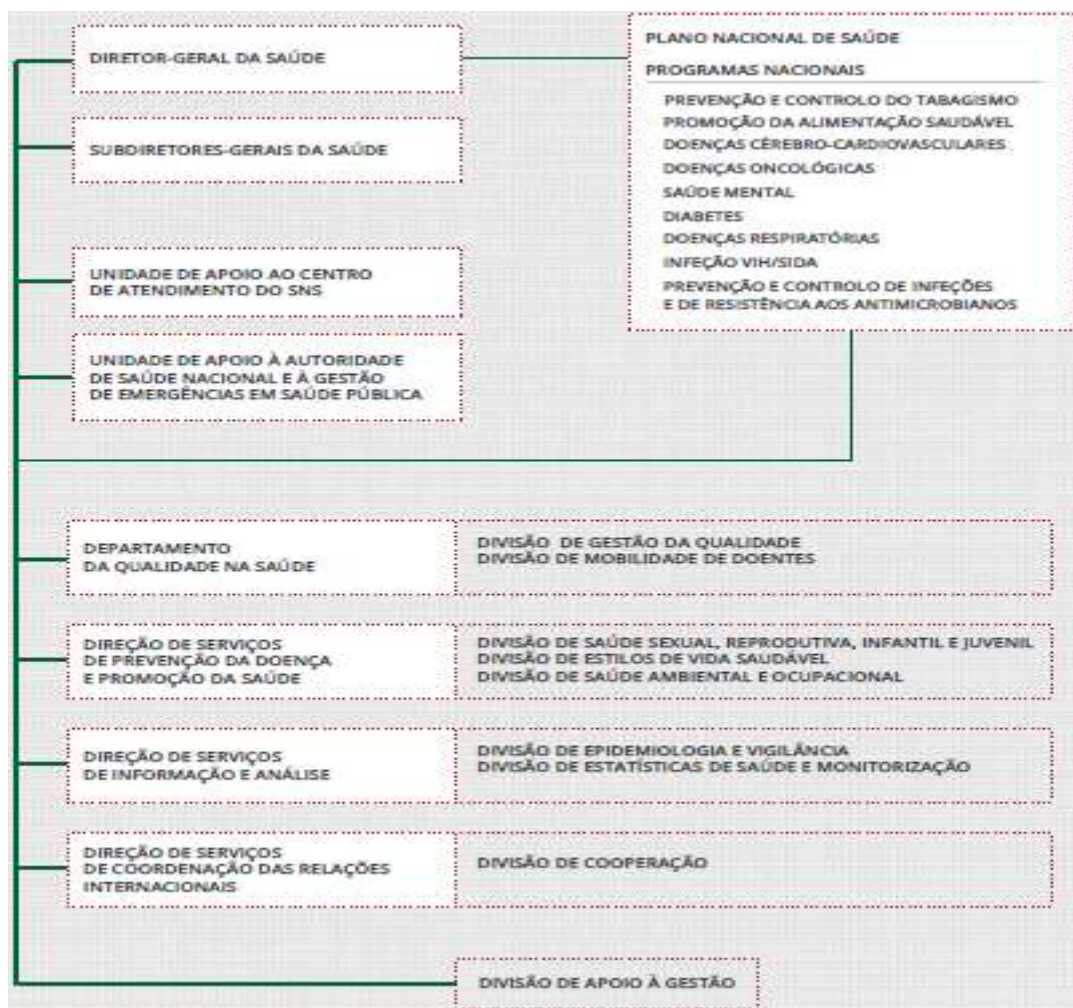


ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA DE 2014

Nome	Cargo	Exercício de funções
Francisco Henrique Moura George	Diretor-Geral	1 de janeiro a 31 de dezembro
Catarina de Sena Fernandes Cabral Sena	Subdiretora-Geral	1 de janeiro a 31 de dezembro
Maria da Graça Gregório de Freitas	Subdiretora-Geral	1 de janeiro a 31 de dezembro



ANEXO II – ORGANOGRAMA



Fonte: Sítio da internet da DGS em 01/04/2015.



ANEXO III – RECURSOS HUMANOS

Distribuição dos recursos humanos por grupo profissional

Unidade: n.º de RH

Grupo Profissional	2012			2013			2014		
	M	F	Total	M	F	Total	M	F	Total
Dirigente	6	10	16	6	10	16	6	10	16
Médico	7	10	17	8	9	17	8	10	18
Enfermagem	4	3	7	4	5	9	3	6	9
Técnico Superior Saúde	0	1	1	0	3	3	0	3	3
Técnico Diagnóstico Terapêutica	0	2	2	0	2	2	0	2	2
Técnico Superior	11	35	46	10	35	45	11	36	47
Informática	2	2	4	2	2	4	2	2	4
Assistente Técnico	7	34	41	6	30	36	5	28	33
Assistente Operacional	5	9	14	5	9	14	4	9	13
Total Geral	42	106	148	41	105	146	39	106	145

Fonte Relatório de Atividades 2014.

Custos com o pessoal

Unidade: Euro

Designação da conta	2012		2013		2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	12/13	13/14	12/14
Remunerações dos órgãos diretivos	119.999,17	2,9	63.790,53	1,2	95.553,48	1,9	-46,8	49,8	-20,4
Remunerações do pessoal	3.480.893,31	83,3	4.443.011,40	80,6	3.799.668,98	77,4	27,6	-14,5	9,2
Pensões	550,65	0,0	835,17	0,0	840,82	0,0	51,7	0,7	52,7
Encargos sobre remunerações	557.964,57	13,3	986.640,93	17,9	924.702,00	18,8	76,8	-6,3	65,7
Seguros acidentes trab. e doenças prof.	0,00	0,0	1.232,34	0,0	0,00	0,0			
Encargos sociais voluntários	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0			
Outros custos com o pessoal	21.712,86	0,5	19.547,55	0,4	85.535,66	1,7	-10,0	337,6	293,9
Total	4.181.120,56	100,0	5.515.057,92	100,0	4.906.300,94	100,0	31,9	-11,0	17,3

Fonte Documentos de prestação de contas remetidos ao TC.



ANEXO IV – RECURSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

Balço

Unidade: Euro

Ativo	2012		2013		2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	12/13	13/14	12/14
Imobilizado	1.183.341,54	12,0	846.355,91	6,7	507.397,19	7,8	-28,5	-40,0	-57,1
Imobilizações Incorpóreas	596.182,14	6,0	397.517,35	3,1	189.978,88	2,9	-33,3	-52,2	-68,1
Imobilizações Corpóreas	587.159,40	6,0	448.838,56	3,6	317.418,31	4,9	-23,6	-29,3	-45,9
Imobilizações em curso	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0			
Circulante	8.703.941,38	88,0	11.826.049,91	93,3	5.973.458,46	92,2	35,9	-49,5	-31,4
Existências	109.361,11	1,1	87.144,50	0,7	87.215,35	1,4	-20,3	0,1	-20,3
Dívidas de terceiros	8.400.619,88	85,0	9.495.876,33	74,9	4.369.901,67	67,4	13,0	-54,0	-48,0
Disponibilidades	160.828,40	1,6	11.444,19	0,1	857.255,31	13,2	-92,9	7390,7	433,0
Acréscimos e diferimentos	33.131,99	0,3	2.231.584,89	17,6	659.086,13	10,2	6635,4	-70,5	1889,3
Total Ativo	9.887.282,92	100,0	12.672.405,82	100,0	6.480.855,65	100,0	28,2	-48,9	-34,5
Fundos Próprios e Passivo	2012	2013	2014	Δ%					
	€	%	€	%	€	%	12/13	13/14	12/14
Fundos próprios	7.876.811,97	79,7	10.405.326,67	82,1	4.140.144,16	63,9	32,1	-60,2	-47,4
Património	593.424,79	6,0	593.424,79	4,7	593.424,79	9,2	0,0	0,0	0,0
Reservas	0,00	0,0	0,00	0,0	-741.313,88	-11,4			
Resultados Transitados	0,00	0,0	9.883.693,99	78,0	908.809,89	14,0		-90,8	
Resultado Líquido Exercício	7.283.387,18	73,7	-71.792,11	-0,6	3.379.223,36	52,1	-101,0	4807,0	-53,6
Passivo	2.010.470,95	20,3	2.267.079,15	17,9	2.340.711,49	36,1	12,8	3,2	16,4
Dívidas a terceiros	804.327,55	8,1	617.277,08	4,9	958.575,22	14,8	-23,3	55,3	19,2
Acréscimos e diferimentos	1.206.143,40	12,2	1.649.802,07	13,0	1.382.136,27	21,3	36,8	-16,2	14,6
Total F.P. e Passivo	9.887.282,92	100,0	12.672.405,82	100,0	6.480.855,65	100,0	28,2	-48,9	-34,5

Fonte Documentos de prestação de contas remetidos ao TC.

Demonstração dos Resultados

Unidade: Euro

Custos e perdas	2012		2013		2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	12/13	13/14	12/14
Custo das matérias consumidas	4.323,48	0,0	62.294,96	0,2	9.100,94	0,0	1340,9	-85,4	110,5
Fornec. serviços externos	18.260.022,25	78,5	17.230.254,39	59,6	11.831.651,43	48,9	-5,6	-31,3	-35,2
Custos c/ pessoal	4.181.120,56	18,0	5.515.057,92	19,1	4.906.300,94	20,3	31,9	-11,0	17,3
Transferências correntes	535.660,24	2,3	5.589.432,19	19,3	7.035.036,20	29,1	943,5	25,9	1213,3
Amortizações do exercício	168.408,82	0,7	378.907,73	1,3	371.099,85	1,5	125,0	-2,1	120,4
Outros custos e perdas operacionais	92.519,97	0,4	12.211,63	0,1	3.722,17	0,0	-86,8	-69,5	-96,0
Custos e perdas financeiras	17.738,51	0,1	10.752,56	0,0	2.243,29	0,0	-39,4	-79,1	-87,4
Custos e perdas extraordinárias	19,43	0,0	122.864,55	0,4	59.245,10	0,2	632244,6	-51,8	304815,6
Total de custos	23.259.813,26	100,0	28.921.775,93	100,0	24.218.399,92	100,0	24,3	-16,3	4,1
Proveitos e ganhos	2012	2013	2014	Δ%					
	€	%	€	%	€	%	12/13	13/14	12/14
Prestações de serviços	1.475.294,34	4,8	275.611,92	1,0	128.052,67	0,5	-81,3	-53,5	-91,3
Impostos e Taxas	0,00	0,0	554.558,00	1,9	419.788,36	1,5		-24,3	
Proveitos suplementares	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0			
Transferências sub. correntes obtidos	29.064.289,90	95,2	27.899.647,98	96,7	27.003.657,09	97,8	-4,0	-3,2	-7,1
Outros proveitos e ganhos operacionais	0,00	0,0	91.770,01	0,3	0,00	0,0			
Proveitos e ganhos financeiros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0			
Proveitos e ganhos extraordinários	3.616,20	0,0	28.395,91	0,1	46.125,16	0,2	685,2	62,4	1175,5
Total de proveitos	30.543.200,44	100,0	28.849.983,82	100,0	27.597.623,28	100,0	-5,5	-4,3	-9,6

Fonte Documentos de prestação de contas remetidos ao TC.



Fluxos de caixa – Recebimentos

Unidade: Euro

Recebimentos	2012		2013		2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	12/13	13/14	12/14
Saldo da gerência anterior	2.745.212,51	5,3	10.511.896,59	16,5	601.001,61	1,3	282,9	-94,3	-78,1
De operações de tesouraria	154.431,06	0,3	160.828,40	0,3	601.001,61	1,3	4,1	273,7	289,2
Na posse do Tesouro (Receitas próprias)	2.590.781,45	5,0	10.168.554,02	15,9	0,00	0,0	292,5		
Na posse do Tesouro consignado (FC)	0,00	0,0	182.514,17	0,3	0,00	0,0			
Receitas	48.845.693,4	94,7	53.284.704,4	83,5	47.111.752,9	98,7	9,1	-11,6	-3,5
Dotações orçamentais	5.591.537,35	10,9	6.587.066,05	10,3	5.964.622,89	12,5	17,8	-9,4	6,7
Funcionamento	5.591.537,35	10,9	6.587.066,05	10,3	5.964.622,89	12,5	17,8	-9,4	6,7
Receitas próprias	24.936.551,19	48,3	21.568.763,13	33,8	21.583.125,06	45,3	-13,5	0,1	-13,4
Taxas, multas e outras penalidades	0,00	0,0	554.558,00	0,9	419.788,36	0,9		-24,3	
Venda de bens e serviços correntes	983.294,34	1,9	275.611,92	0,4	128.052,67	0,3	-72,0	-53,5	-87,0
Transferências correntes	23.953.256,85	46,4	20.738.593,21	32,5	21.035.284,03	44,1	-13,4	1,4	-12,2
Recebido do Tesouro em conta de receitas próprias	17.176.264,45	33,3	23.016.739,33	36,1	17.214.421,27	36,1	34,0	-25,2	0,2
Importâncias recebidas para entrega ao Estado e outras entidades	1.141.340,38	2,2	2.112.135,91	3,3	2.349.583,72	4,9	85,1	11,2	105,9
Receitas do Estado	713.608,76	1,4	1.017.813,89	1,6	977.232,54	2,0	42,6	-4,0	36,9
Operações de tesouraria	427.731,62	0,8	1.094.322,02	1,7	1.372.351,18	2,9	155,8	25,4	220,8
Total	51.590.905,88	100,0	63.796.601,01	100,0	47.712.754,55	100,0	23,7	-25,2	-7,5

Fonte Documentos de prestação de contas remetidos ao TC.

Nota: Em 2014 a DGS prescindiu do saldo da gerência anterior na posse do Tesouro no montante de € 8.903.091,99, proveniente de receitas próprias da DGS, apenas transitando o saldo de operações de tesouraria.

Fluxos de caixa – Pagamentos

Unidade: Euro

Pagamentos	2012		2013		2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	12/13	13/14	12/14
Despesas Correntes	21.956.204,05	42,5	29.570.345,15	46,4	22.403.164,06	47,0	34,7	-24,2	2,0
Despesas com o pessoal	4.507.231,71	8,7	5.156.303,34	8,1	5.051.483,28	10,6	14,4	-2,0	12,1
Aquisições de bens e serviços	16.916.066,25	32,8	17.150.424,74	26,9	12.011.000,84	25,2	1,4	-30,0	-29,0
Juros e outros encargos	0,00	0,0	7.740,20	0,0	1.567,28	0,0		-79,8	
Transferências correntes	532.906,09	1,0	7.190.806,84	11,3	5.338.014,91	11,2	1.249,4	-25,8	901,7
Outras despesas correntes	0,00	0,0	65.070,03	0,1	1.097,75	0,0		-98,3	
Despesas de Capital	811.597,75	1,6	33.460,23	0,1	775.880,10	1,6	-95,9	2.218,8	-4,4
Aquisição de bens de capital	811.597,75	1,6	33.460,23	0,1	775.880,10	1,6	-95,9	2.218,8	-4,4
Sub-total	22.767.801,80	44,1	29.603.805,38	46,5	23.179.044,16	48,6	30,0	-21,7	1,8
Entrega ao Tesouro em conta de receitas próprias	27.527.332,64	53,4	31.919.831,32	50,0	21.583.125,06	45,2	16,0	-32,4	-21,6
Importâncias entregues ao Estado e outras entidades	1.134.943,04	2,2	1.671.962,70	2,6	2.093.330,02	4,4	47,3	25,2	84,4
Receitas do Estado	713.608,76	1,4	1.017.813,89	1,6	977.232,54	2,1	42,6	-4,0	36,9
Operações de tesouraria	421.334,28	0,8	654.148,81	1,0	1.116.097,48	2,3	55,3	70,6	164,9
Saldo para a gerência seguinte	160.828,40	0,3	601.001,61	0,9	857.255,31	1,8	273,7	42,6	433,0
Total	51.590.905,88	100,0	63.796.601,01	100,0	47.712.754,55	100,0	23,7	-25,2	-7,5

Fonte Documentos de prestação de contas remetidos ao TC.

Controlo Orçamental - Receita

Unidade: Euro

Rubrica	2012		2013		2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	12/13	13/14	12/14
Funcionamento	5.591.537,35	16,9	6.587.066,05	17,1	5.964.622,89	21,6	17,8	-9,4	6,7
Receitas Próprias	24.936.551,19	75,3	21.568.763,13	56,0	21.583.125,06	78,4	-13,5	0,1	-13,4
Taxas e venda de bens	983.294,34	3,0	830.169,92	2,2	547.841,03	2,0	-15,6	-34,0	-44,3
Transferências de outros organismos	23.770.742,68	71,8	20.729.805,51	53,8	20.965.319,07	76,1	-12,8	1,1	-11,8
Fundos comunitários	182.514,17	0,5	8.787,70	0,0	69.964,96	0,3	-95,2	696,2	-61,7
Saldo da gerência anterior	2.590.781,45	7,8	10.351.068,19	26,9	0,00	0,0	299,5		
Total	33.118.869,99	100,0	38.506.897,37	100,0	27.547.747,95	100,0	16,3	-28,5	-16,8

Fonte Documentos de prestação de contas remetidos ao TC.

Nota: Em 2014 a DGS prescindiu do saldo da gerência anterior na posse do Tesouro no montante de € 8.903.091,99.



Controlo Orçamental - Despesa

Unidade: Euro

Rubrica	2012		2013		2014		Δ%		
	€	%	€	%	€	%	12/13	13/14	12/14
Funcionamento	5.591.537,00	24,5	6.587.066,00	22,2	5.964.622,89	25,7	17,8	-9,4	6,7
Despesas com pessoal	4.504.471,00	19,8	5.012.867,00	16,9	4.851.861,16	20,9	11,3	-3,2	7,7
Aquisição de bens e serviços	1.035.539,00	4,5	1.542.468,00	5,2	1.039.107,87	4,5	49,0	-32,6	0,3
Juros e outros encargos	0,00	0,0	0,00	0,0	1.567,28	0,0			
Transferências correntes	0,00	0,0	2.996,00	0,0	45.899,96	0,2		1432,0	
Outras despesas correntes	0,00	0,0	6.336,00	0,0	1.062,37	0,0		-83,2	
Aquisição de bens de capital	51.527,00	0,2	22.399,00	0,1	25.124,25	0,1	-56,5	12,2	-51,2
Outras fontes de financiamento	17.176.265,00	75,5	23.016.739,00	77,8	17.214.421,27	74,3	34,0	-25,2	0,2
Centro de Atendimento SNS	14.599.255,00	64,1	10.990.823,00	37,2	7.694.953,46	33,2	-24,7	-30,0	-47,3
Jogos sociais	1.493.509,00	6,6	11.515.359,00	38,9	9.297.771,40	40,1	671,0	-19,3	522,5
Outros	1.083.501,00	4,8	510.557,00	1,7	221.696,41	1,0	-52,9	-56,6	-79,5
Total	22.767.802,00	100,0	29.603.805,00	100,0	23.179.044,16	100,0	30,0	-21,7	1,8

Fonte Documentos de prestação de contas remetidos ao TC.



ANEXO V – EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(D.L. n.º 66/96, de 31.5)

Departamento de Auditoria VI		Proc.º n.º 04/2015/VEC					
		Relatório n.º 4/2015 – 2.ª Secção					
Entidade fiscalizada:	Direção-Geral da Saúde						
Entidade devedora:	Direção-Geral da Saúde						
Regime jurídico:			<table border="1"> <tr> <td>AA</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>AAF</td> <td></td> </tr> </table>	AA	X	AAF	
AA	X						
AAF							

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> <i>a)</i>	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
- Ações fora da área da residência oficial	€ 119,99			
- Ações na área da residência oficial	€ 88,29			
- 1% s/ Receitas Próprias			€ 547.841,03	€ 5.478,41
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				€ 5.478,41
Emolumentos Limite máximo (VR)				€ 17.164,00
Emolumentos a pagar				€ 5.478,41

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria

(Jorge Silva)



Tribunal de Contas

VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA DE 2014



Relatório n.º 4/2015 – 2.ª Secção
Processo n.º 4/2015 – VEC
VOLUME II - Alegações





ÍNDICE

I.	MINISTRO DA SAÚDE	2
II.	DIRETOR-GERAL DA SAÚDE	3
III.	PRESIDENTE DO CONSELHO DIRETIVO DA ESPAP, I.P.	13



I. MINISTRO DA SAÚDE



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência
Ofício n.º 17047/2015
DA VI - UAT.2
Processo n.º 4/2015-VEC

Sua comunicação
13.10.2015

Nossa referência
Entrada - 13709/2015
Processo - 261/2015

ASSUNTO: Verificação Externa da Conta de 2014 da Direção-Geral da Saúde

Na sequência do ofício referenciado em epígrafe, sobre a verificação externa da conta acima identificada, encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Saúde de remeter a V.Ex.ª o ofício da Direção-Geral da Saúde (DGS) n.º 12553, de 26 de outubro de 2015, reiterando o compromisso da DGS, aliás em linha com os restantes serviços do Ministério da Saúde, no cumprimento de boas práticas e do quadro legal em vigor, bem, como o seu empenho na regularização de falhas ou incorreções detetadas.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

(Luís Vitório)



II. DIRETOR-GERAL DA SAÚDE



Exmo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Processo n.º 4/2015 - VEC		DGS/DAG	

ASSUNTO: Verificação externa da Conta de 2014- Processo nº 4/2015 - VEC

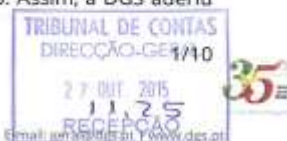
Com referência ao assunto acima mencionado, a Direção-Geral da Saúde vem por este meio pronunciar-se sobre o teor das principais conclusões e recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relato enviado.

Recomendação 1. Promover pela aplicação dos princípios contabilísticos previstos no POCP, em particular o da especialização, registando os proveitos e os custos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento.

Ponto 11. dos Resultados da Verificação da Conta

A DGS enquanto serviço integrado do Ministério da Saúde, sem autonomia financeira, funcionou até ao ano de 2012, numa lógica de contabilidade orçamental, sendo muito proximamente acompanhada e controlada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), que assegura o cumprimento das obrigações dos serviços integrados na área financeira.

Em 2012, a DGS transitou para uma lógica de contabilidade patrimonial. No mesmo ano, por força do PREMAC, a DGS extinguiu a Direção de Serviços ligada às áreas mais administrativas e reduziu ao mínimo os recursos afetos às áreas de suporte: aprovisionamento, contabilidade e património e recursos humanos. A extinção da Direção de Serviços de Administração (na qual se incluía a Divisão de Gestão de Recursos Humanos e Financeiros) e a redução de recursos teve por base a orientação e o pressuposto de centralização destes serviços em serviços partilhados, nomeadamente na ESPAP ou em serviços equivalentes em cada Ministério. Assim, a DGS aderiu





à modalidade de serviços partilhados do GERFIP (sistema informático de suporte à contabilidade gerido pela ESPAP), ficando o ónus de todos os lançamentos contabilísticos, incluindo o encerramento da conta de gerência, do lado da ESPAP.

Salienta-se ainda que as ações de formação de funcionamento do GERFIP prestadas pela ESPAP à DGS e a outros serviços integrados, incidiram apenas sobre a forma como as instituições deveriam remeter os documentos e tratar a parte da gestão orçamental, ficando as questões da contabilidade patrimonial a cargo da ESPAP.

Atendendo aos factos apresentados, a aplicação dos princípios contabilísticos previstos no POCP teriam de ser assegurados pela ESPAP. Reforce-se que a DGS não efetua lançamentos contabilísticos e também não efetua os procedimentos de encerramento da conta de gerência, atividades da responsabilidade da ESPAP.

Durante os trabalhos de verificação de contas realizado pelo Tribunal de Contas, foi efetivada uma maior aproximação entre a DGS e a ESPAP, o que permitiu uma melhoria na comunicação entre as duas entidades.

No entanto, atendendo às recomendações do Tribunal de Contas, a DGS irá sensibilizar a ESPAP para o cumprimento das recomendações efetuadas e passará a efetuar uma validação sistemática do trabalho efetuado pela ESPAP.

Recomendação 2. Diligenciar pela contabilização das disponibilidades e dos ativos financeiros não relevados no Balanço

Pontos 13., 16. e 17. dos Resultados da Verificação da Conta

Informa-se que a DGS já está em articulação com a DGO e com a ESPAP de forma a garantir que no ano de 2015 serão contabilizadas no Balanço todas as disponibilidades e os ativos financeiros. Assim, e na sequência das recomendações do Tribunal de Contas, a DGS solicitou, novamente, esclarecimentos à DGO sobre como deve proceder de forma a contabilizar os ativos financeiros, uma vez que a DGS enquanto serviço integrado não pode deter ações de empresas, logo não



pode integrá-las na sua contabilidade (cfr. anexo 1 - email DGO). Mais se informa que a DGS ainda está a aguardar orientações da DGTF, entidade com competências nesta matéria, sobre a forma como deve proceder (Anexo 2).

Reforce-se que a Direção não tinha conhecimento destas contas bancárias, abertas nos anos 80, por sucessivas direções, nem da existência de ativos financeiros adquiridos em 1988, pela então Direção da instituição. No momento em que tomou conhecimento, já no decurso do ano de 2014 (Anexo 3), como referido no relato do próprio Tribunal de Contas, a DGS não só procedeu ao pedido de encerramento de todas as contas, como também solicitou à DGO, e posteriormente à DGTF, orientações sobre a forma como deveria proceder no caso dos ativos financeiros (cfr. anexos 2 e 4), uma vez que enquanto serviço integrado não tinha enquadramento jurídico para deter ativos. Foi esse o motivo, ausência de enquadramento legal, que levou a que a DGS, com conhecimento da DGO, não tivesse forma de integrar estes ativos na sua contabilidade. Mesmo após conhecimento das recomendações do Tribunal de Contas, a DGS terá de aguardar orientações da DGO sobre como a forma de proceder neste caso (cfr. email anexo 1).

Reforce-se que a DGS, em articulação com a DGO e a ESPAP, está a envidar todos os esforços para ter esta situação resolvida até final do ano de 2015, mas que enquanto serviço integrado não pode tomar qualquer posição sem aprovação da própria DGO.

Recomendação 3. Providenciar pela correção dos registos contabilísticos relativos aos bens em utilização no Centro de Atendimento do SNS.

Pontos 10.e 11. dos Resultados da Verificação da Conta

A DGS, em articulação com a ESPAP, já procedeu à correção dos registos contabilísticos em 2015.

Recomendação 4. Providenciar pela implementação de métodos e procedimentos de controlo interno, de modo a suprir as insuficiências identificadas no Relato.

Recomendação 5. Promover pela elaboração e aprovação do manual de procedimentos e de controlo interno.



Pontos 12., 18. e 20. dos Resultados da Verificação da Conta

Informa-se que a DGS até final do ano de 2015, irá concluir a elaboração de manuais de procedimentos para a área de fundo de maneiço, receita e logística (controlo de imobilizado e de existências) garantindo, desta forma, uma maior eficácia dos procedimentos de controlo interno. Pretende-se alargar a elaboração de manuais de procedimentos a outras áreas em 2016.

Mais se informa que a DGS está neste momento a aguardar autorização da AMA para a aquisição de um Sistema de Gestão Documental, desenhado à medida, com construção de bases de dados associadas à cobrança de receita, que permitirá um melhor controlo da mesma.

Por outro lado, um dos procedimentos de garantia de controlo que irá ser implementado nas diversas áreas é a elaboração de listas de verificação do cumprimento de todas as exigências legais, preenchidas pelo técnico que realizou os processos e validadas pela pessoa nomeada para o efeito (pessoa diferente de quem executou).

Relativamente ao apontamento do Tribunal de Contas de que a constituição de receita estaria a ser feita numa ótica de caixa, informa-se que esta situação decorre das limitações do próprio Sistema informático de Gestão de Receita – SGR, bem como do GERFIP, que obrigam a que o registo da cobrança e da liquidação de receita sejam feitos quase em simultâneo (com um intervalo de um dia), o que configura logo uma lógica de caixa ao registo de receita.

No entanto, e fruto desta verificação externa de conta, a ESPAP está neste momento a apreciar a possibilidade de se registar esta receita de forma diferente, o que também exige uma articulação com a DGO.

Recomendação 6. Diligenciar para que sejam definidos e implementados procedimentos adequados no pagamento de ajudas de custo e transportes, incluindo o respetivo abono adiantado, retirando essas despesas do fundo de maneiço, assim como as referentes à aquisição de bens duradouros sujeitos a inventário.

Ponto 15. dos Resultados da Verificação da Conta



Ainda no decurso dos trabalhos de verificação do Tribunal de Contas e na sequência das recomendações da equipa de Auditores, a DGS alterou os seus procedimentos ao nível de utilização de fundo de maneiolo. Alterou, pois, o seu regulamento de deslocações (anexa-se novo regulamento- anexo 5) e do fundo de maneiolo (anexo 6). Mais se informa que implementou o procedimento de desconto do subsídio de refeição em todas as deslocações efetuadas ao estrangeiro.

Recomendação 7. Garantir a atualização permanente do inventário dos bens do imobilizado e providenciar pela contagem física periódica das existências, efetuando os correspondentes registos contabilísticos.

Relativamente a este ponto, informa-se que a DGS já tinha detetado a necessidade de se efetuar estas atualizações, nomeadamente em termos de existências, e que já havia solicitado orientações à ESPAP sobre como proceder, uma vez que os seus stocks não estavam corretos. A ESPAP não demonstrou na altura abertura para registar novas existências sem fatura associada, o que tornou essa atualização de stocks inviável. Esta informação foi prestada numa reunião em que estiveram presentes a equipa de Auditores do Tribunal de Contas, a DGS e a ESPAP. Nessa mesma reunião, e em presença dos Auditores do Tribunal de Contas, a ESPAP assegurou que no ano de 2015 seria dada a possibilidade da DGS atualizar os seus stocks. Nesta sequência, a DGS irá proceder até final do ano de 2015 à atualização do inventário dos bens do imobilizado e à contagem física das existências e atualização do registo das mesmas em GERFIP. A DGS irá aproveitar esse momento para proceder ao abate do material obsoleto.

No que respeita às amortizações, informa-se que estas são efetuadas pela ESPAP. A DGS já se articulou com a ESPAP no sentido das amortizações de valor reduzido serem efetuadas pela totalidade no ano de aquisição,

Recomendação 8. Garantir o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado, de modo a que toda a movimentação de fundos da Direção-Geral da Saúde seja efetuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EP.



file

Pontos 13., 16. e 17. dos Resultados da Verificação da Conta

Conforme acima se referiu, a DGS tem de aguardar orientações da DGO e da DGTF sobre como pode proceder no caso da conta bancária associada aos ativos financeiros, uma vez que não tem enquadramento legal para proceder à alienação desses ativos. Segundo a Caixa Geral de Depósitos, a conta à ordem associada a estes ativos financeiros não pode ser encerrada sem que ocorra a alienação desses ativos. Assim, a DGS terá de manter esta conta aberta até receber instruções da DGO e/ou DGTF, sendo que a mesma será reportada em termos de unidade de tesouraria (cfr. email anexo 1).

Relativamente às outras contas bancárias, associadas a cauções, informa-se que a DGS tentou encerrar as contas sem saldo bancário, incluindo a que está em nome da (extinta) Direção-Geral dos Hospitais (serviço integrado na DGS, em 1993). Simultaneamente, a DGS enviou ofícios às duas entidades privadas associadas às contas caução com saldo (conta 103025653550 e conta 697822242750), solicitando informação sobre se estas cauções já teriam sido eventualmente liberadas no passado, e foram envidados todos os esforços no sentido de encerramento de todas as contas abertas (anexo 7). A CGD informou que estas contas, por não serem contas de depósito à ordem, não podem ser encerradas sem análise prévia por parte daquela instituição bancária, o que já foi solicitado pela DGS (anexos 8, 9 e 10). Estas contas terão de ser registadas na conta de 2015 como cauções, por não se tratarem de verdadeiras contas bancárias.

Em síntese, o incumprimento do princípio de unidade de tesouraria deve-se ao facto da atual Direção não ter conhecimento da existência das contas bancárias em causa e, no caso da conta associada aos ativos financeiros, pelo facto de não ter autorização da DGO e/ou DGTF para a considerar na sua contabilidade.

Reforça-se o interesse da Direção da DGS em cumprir com o princípio de unidade de tesouraria, tendo inclusivamente procedido ao envio de um ofício de circularização da banca, não existindo até à data informação de mais contas bancárias em outras instituições da banca comercial.

De realçar que a Direção assumiu que os procedimentos inerentes às sucessivas integrações e fusões de outras instituições do Ministério da Saúde na DGS teriam sido adequadamente



cumpridos. De igual modo não seria expectável que Direções anteriores tivessem adquirido ativos financeiros. Assim, não pode ser assacada à atual Direção a responsabilidade por atos anteriormente praticados ou omitidos, devendo, em consequência ser relevada a correspondente infração financeira, dado que a atual Direção diligenciou, desde o momento de tomada de conhecimento, no sentido do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

Recomendação 9. Diligenciar pela conclusão dos trabalhos de reconciliação bancária em curso e entrega nos cofres do Estado de toda a receita que no âmbito desse trabalho não seja possível identificar.

Pontos 12., 14. e 20. dos Resultados da Verificação da Conta

A DGS está a trabalhar no sentido de manter atualizada a reconciliação bancária de 2015, com recuperação dos anos anteriores. Por outro lado, a DGS tem vindo a articular-se com a DGO, como foi referido nas reuniões com a equipa de Auditores do Tribunal de Contas, no sentido de entregar a totalidade da receita de anos anteriores de origem não identificada. O efeito desta entrega de receita será que o valor das dívidas a terceiros registado no balanço estará mais adequado.

Recomendação 10. Promover a adoção de uma prática regular de circularização de saldos, designadamente com a empresa que explora o Centro de Atendimento do SNS.

A DGS em cumprimento das orientações do Tribunal de Contas passará a adotar uma prática regular de circularização de saldos, designadamente com a empresa que explora o Centro de Atendimento do SNS.

Ponto 19. dos Resultados da Verificação da Conta – Centro de Atendimento do SNS

Informa-se que em 2015 a DGS está a regularizar o registo de faturas do Centro de Atendimento, que será feito pela sua totalidade (e não apenas pelos 95% correspondentes aos pagamentos efetuados, nos termos do contrato de prestação de serviços celebrado na sequência de concurso



público internacional). De salientar que no novo concurso público internacional para a exploração do Centro de Atendimento, já lançado, esta questão já se encontra ultrapassada.

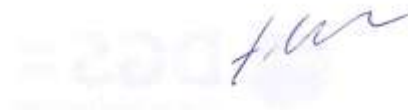
Quanto ao registo de notas de crédito e de penalizações, a DGS está, em articulação com a ESPAP e com a DGO, a analisar a forma adequada para proceder ao registo das penalizações aplicadas contratualmente à Operadora.

Ponto 21. dos Resultados da Verificação da Conta – Transferência para Fundações

A Lei do Orçamento do Estado para 2014 determinou a transferência da competência de pagamento de apoios financeiros a entidades sem fins lucrativos, no âmbito do Decreto-Lei 186/2006, de 12 de setembro, da Administração Central do Serviço de Saúde (ACSS), para esta Direção-Geral. Esta transferência da competência não era aplicável apenas para contratos futuros, mas abrangia também os que já se encontravam assinados e em execução.

Quanto a estes últimos, considerou a DGS que os procedimentos relativos à obtenção de parecer prévio para se proceder a transferências para estas Fundações teriam sido efetuados e obtidos pelo organismo que detinha essa competência anteriormente. No momento em que a DGS se apercebe da inexistência destes pedidos de parecer prévio, ainda em 2014, interrompeu as transferências para as Fundações e procedeu ao respetivo pedido de autorização e ratificação do processado.

Desde a conclusão dos trabalhos da equipa de Auditores do Tribunal de Contas, a DGS já obteve os pareceres prévios, com ratificação dos atos anteriormente praticados, de todas as transferências efetuadas para as Fundações, incluindo da Fundação Portuguesa “A Comunidade Contra a SIDA” (anexo 11), com exceção da transferência efetuada para a “Fundação Portuguesa do Pulmão”. Quanto a esta última, o valor da transferência efetuada em 2014, de € 5.224,96, diz respeito ao ano de 2013 (ano de encerramento do projeto). Ora, como já referido, em 2013, esta competência estava atribuída a outra instituição, pelo que se considerou que esta situação estaria devidamente acautelada. A DGS solicitou agora a ratificação dos atos, tendo remetido o processo para obtenção do parecer prévio junto da Inspeção-Geral das Finanças, estando a aguardar a decisão final, que se prevê que seja positiva atendendo a que se trata de uma



fundação reconhecida como IPSS e que não consta da Resolução do Conselho de Ministros n.º 13-A/2013, de 28 de fevereiro.

Face ao exposto, e prevendo-se igualmente que seja obtida ratificação para as transferências efetuadas para a Fundação Portuguesa do Pulmão, vem a DGS solicitar a relevação da infração financeira, dado não ser sua a responsabilidade de obtenção de parecer prévio à data em que o mesmo era exigido e ter a DGS diligenciado no sentido da ratificação logo que a incorreção foi detetada.

Ponto 22. dos Resultados da Verificação da Conta – Compromissos plurianuais

Informa-se que a DGS regista, em conformidade com as exigências que lhe são impostas, no sistema de informação da DGO de Compromissos Plurianuais todos os compromissos de anos futuros, e contava que essa informação fosse acessível à ESPAP, uma vez que se tratam de entidades do mesmo Ministério e com competências complementares de controlo dos serviços, nomeadamente dos serviços integrados. Tendo-se verificado que não existe esta comunicação de informação, a DGS compromete-se a remeter à ESPAP, informação dos compromissos de anos futuros, e complementarmente a melhorar a articulação com a ESPAP no sentido de garantir este registo.

Em suma, a DGS não pode deixar de expressar o seu compromisso no cumprimento de boas práticas e, naturalmente, da legislação em vigor, sendo patente o seu empenho na regularização de falhas ou incorreções detetadas por si ou pelo Tribunal de Contas.

Por estes motivos, e ainda por se encontrarem reunidos os pressupostos constantes do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, nomeadamente por se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência, por não ter havido antes recomendação do Tribunal de Contas para correção da irregularidade do procedimento adotado e por ter sido a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o autor pela sua prática, devem as infrações financeiras apontadas ser relevadas.



Melhores cumprimentos,

Francisco George
Diretor-Geral da Saúde



Na sequência da receção do Relatório de Verificação Externa da Conta de 2014 da Direção-Geral de Saúde (DGS), processo nº 4/2015 VEC do Tribunal de Contas e no âmbito do ponto 1 dirigido ao Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.:

1. Assegurar, através da definição e aplicação de procedimentos de controlo adequados, o cumprimento dos princípios contabilísticos aplicáveis às demonstrações financeiras das entidades aderentes aos serviços partilhados de finanças.

A ESPAP, I.P. assegura, através dos procedimentos de fecho de contas mensais e anuais, um conjunto de atividades e verificações que têm por finalidade assegurar o cumprimento dos princípios contabilísticos aplicáveis às demonstrações financeiras. Importa salientar que estes procedimentos são aplicados à informação contábil e acessória disponibilizada pelas entidades aderentes, não podendo a ESPAP, I.P. assumir a responsabilidade pela fiabilidade da informação apresentada nem por omissões não detetáveis no âmbito das validações efetuadas às contas mensais ou anuais.

Tendo em conta estas considerações e no âmbito do acompanhamento que a ESPAP, I.P. assegura aos organismos aderentes em modalidade de Partilha de Serviços, informa-se que está em curso um trabalho de cooperação entre a ESPAP, I.P. e a DGS no sentido de se identificar, analisar e corrigir todas as situações contabilísticas que careçam de regularização, com a finalidade de se refletir de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da DGS no exercício de 2015.

Como enquadramento prévio, a adesão da DGS ao GeRFiP em janeiro de 2012, teve por base um projeto de migração, que decorreu durante o ano de 2011, com o qual pretendeu-se dotar a DGS com a solução GeRFiP – Gestão de Recursos Financeiros Partilhada, através da identificação dos seus processos e requisitos, e respetiva integração no Centro de Serviços Partilhados e nos sistemas que o suportam. Foram realizadas sessões de trabalho para levantamento dos processos e sistemas com os interlocutores nomeados pela DGS e foi ministrada formação aos utilizadores finais. Também fez parte deste projeto, a migração de dados dinâmicos e estáticos, identificados pelos interlocutores da DGS, bem como o acompanhamento aos utilizadores finais após a entrada em exploração do sistema GeRFiP.

Este projeto em particular, inseriu-se num programa mais abrangente de migração de entidades para o GeRFiP, através de uma metodologia única e padronizada, o que permitiu a



92 entidades estarem em paralelo em projeto de migração e o arranque em simultâneo das mesmas em Janeiro de 2012.

Na sequência da conclusão do projeto de migração para o GeRFiP e da utilização plena do mesmo, encontra-se em vigor um contrato de adesão, que entre outros, regula os serviços prestados, funções e responsabilidades de cada entidade (ESPAP, I.P. e DGS). Este contrato de adesão, enquadra também a possibilidade de por solicitação da DGS, a ESPAP, I.P. poder prestar serviços de apoio presencial ou de apoio especializado, bem como a possibilidade de ministrar formação específica e à medida das necessidades da DGS.

No âmbito da análise do Relatório do Tribunal de Contas acima referido, a ESPAP, I.P. apresenta as seguintes considerações:

Ponto 1.2 - Resultados da verificação da conta:

Pontos 10 e 11: No seguimento da informação prestada pela DGS, foram efetuados os movimentos de regularização dos bens, equipamentos e sistemas de informação em utilização no Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde. Assim, em setembro de 2015 foram registados movimentos a efetuar a reversão da cedência com data contabilística de 2 de janeiro de 2015, tendo como resultado a valorização do património da DGS e a anulação do valor da conta 577 – Reservas decorrentes de transferência de ativos. Foram ainda retificados, no exercício de 2015, imobilizados de baixo valor que não se encontravam na classe correta, para os quais foram calculadas e registadas as amortizações extraordinárias a refletir no valor das amortizações que diziam respeito ao período de maio a dezembro de 2014 (vide ponto 7.1.2. do Relatório do Tribunal de Contas).

Pontos 18 e 19: Durante o ano de 2015, foi revisto o procedimento de registo das faturas do contrato do Centro de Atendimento do SNS, às quais se aplicava uma taxa de retenção de 5%. Ficou acordado que iria proceder-se ao registo das faturas em falta até à data, ficando a ESPAP, I.P. a aguardar informação por parte da DGS, e que o registo das faturas futuras passaria a refletir o valor total das mesmas.

Ponto 22: A ESPAP, I.P. já comunicou à DGS a sua disponibilidade para apoiar o registo dos documentos de compromissos plurianuais, para que os mesmos fiquem registados na conta de gerência de 2015.



Ponto 6.2. - Relatórios de órgãos de controlo interno e nomeadamente ao cumprimento integral do sistema GeRFiP das exigências inerentes à LCPA, a eSPap I.P., desde início que se encontra empenhada em encontrar a melhor solução para o cumprimento da mesma, quer em termos de otimização de recursos financeiros, quer humanos. Assim, a eSPap I.P. tem estado envolvida na análise de um projeto mais abrangente, de definição de um novo modelo de gestão de tesouraria, como plasmado na Lei n.º 83-C/2013 de 31 de dezembro, Artigo 4.º, e na Lei n.º 82-B/2014 de 31 de dezembro, Artigo 4.º. Não obstante esta situação, a eSPap I.P., e tendo como desígnio o cumprimento da LCPA e a minimização do investimento na adaptação do GeRFiP para a automatização total da atual LCPA, situação que poderia traduzir uma utilização ineficiente de recursos públicos tendo em conta o novo modelo de gestão de tesouraria previsto, têm vindo a desenvolver mecanismos em GeRFiP que permitem o controlo dos fundos disponíveis aquando da execução do orçamento. Assim, e no que diz respeito a utilização dos atuais mecanismos disponíveis em GeRFiP, sugerimos trabalhar em conjunto com a DGS para sua utilização tão breve quanto possível.

Ponto 7 - Resultados da verificação da conta:

Ponto 7.1.1.2: A ESPAP, I.P. já comunicou à DGS a sua disponibilidade para apoiar a utilização do módulo de controlo de *stocks* do GeRFiP, para que esta possa refletir de forma verdadeira e apropriada os seus *stocks* e identificar a qualquer momento o valor das existências em armazém, bem como o custo das matérias consumidas.

Ponto 7.1.1.4: A ESPAP, I.P. e a DGS debateram a melhor forma de se proceder ao registo das ajudas de custo sem utilização do fundo de maneió. A ESPAP, I.P. já comunicou à DGS a sua disponibilidade para proceder ao registo dos valores a regularizar nas contas bancárias, após apuramento dos mesmos por parte da DGS.