



**RELATÓRIO DE
VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS N.º 2/2016**

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

Conta n.º 4767/2013 – Gerência de 01/01 a 31/12/2013



O Tribunal deliberou **recusar a homologação da conta da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE), gerência de 2013**, objeto de verificação interna, por considerar que **a mesma, tal como se apresenta, não reflete de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da entidade.**

A conta de 2013 da ADSE apresenta **erros e omissões materialmente relevantes**, sendo de destacar:

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



1. INTRODUÇÃO

- 1.1. O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência da direção-geral de proteção social aos trabalhadores em funções públicas (ADSE), relativa ao período de 01/01/2013 a 31/12/2013, da responsabilidade do responsável constante a fls. 29.
- 1.2. A presente conta de gerência foi objeto de verificação interna, nos termos do disposto no art.º 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

2. ANÁLISE E CONFERÊNCIA DA CONTA

- 2.1. O **referencial contabilístico** adotado pela Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas para a elaboração das demonstrações financeiras foi o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), por força do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, que o aprovou.
- 2.2. Para **implementação do POCP, ocorrida em 2010**, a ADSE-DG aderiu ao GERFIP¹ disponibilizado pela então Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE (GeRAP, EPE)² à qual sucedeu a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP (ESPAP, IP)³.
- 2.3. Os **documentos de prestação de contas** foram remetidos ao Tribunal de Contas nos termos das suas Instruções⁴, a partir do ano de 2011 por via eletrónica, dentro do prazo definido pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
- 2.4. O processo encontra-se **instruído com os documentos necessários** à sua verificação e da sua análise e conferência, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte **demonstração numérica**, extraída do Mapa de Fluxos de Caixa, a fls. 25/28:

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

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

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

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



Débito		
Saldo de abertura	2.920,00	
Entradas	<u>1.042.556.920,38</u>	1.042.559.840,38
Crédito		
Saídas	1.042.557.140,38	
Saldo de encerramento	<u>2.700,00</u>	1.042.559.840,38

Unidade: Euros

Verificou-se que o **saldo para a gerência seguinte de receitas próprias na posse do tesouro** apresentado no mapa de fluxos de caixa (€ 258.888,62) **não corresponde ao calculado** através da fórmula que lhe devia dar origem “Saldo inicial (na posse do tesouro) + Entregas na gerência-Recebido no Tesouro” (€ 259.349,43), verificando-se uma diferença de € 460,81 que coincide com o valor Saldo inicial (na posse do tesouro).

Esta divergência resulta do facto de neste exercício a ADSE – DG ter optado pela entrega do saldo final de 2012 nos cofres do tesouro, cfr. divulgado nas Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados do exercício de 2012.

Note-se que, nos termos do determinado no n.º 3 do art.º 8.º do DL n.º 36/2013, de 11 de março, diploma que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado de 2013, aquele saldo poderia ter transitado para o exercício de 2013, caso respeitasse a receitas próprias, e ter sido integrado até 30 de maio de 2013.

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

Saldos Receita no Tesouro - a aguardar integração

Descrição	Valor	Balanço GeRFIP		Balanço Prestação Contas	
		Cod. Conta	Desc. Conta	Cod. Conta	Desc. Conta
Saldo 2013 Receita Própria	258.888,62	1307	Tesouro - Controlo Duplo Cabimento	26837	Saldos Receita no Tesouro - a aguardar integração
Conta CGD	2.700,00	12	Depósitos em Inst. Fin.	12	Depósitos em Inst. Fin.
Total	261.588,62				

Tal divergência foi justificada com informação prestada pela eSPap, que refere ter sido “...alertada por vários organismos que, ao submeterem as contas de gerência no site do Tribunal de Contas, obtêm um alerta de inconsistência de informação.”



Informa que, consultada a DGO sobre o assunto, “...o saldo da conta #1307 deverá ser imputado a uma conta de terceiros #268 no balanço, por forma a garantir a consistência da informação com o mapa de fluxos de caixa”.

Esta inconsistência verifica-se porque a ADSE-DG não procedeu, aquando do fecho do exercício de 2013, à transição do saldo de receitas próprias na posse do Tesouro, registado em disponibilidades⁵, para uma conta de terceiros (devedores)⁶, limitando-se a efetuar essa correção nos valores do Balanço submetido, através de Mapa-formulário, ao Tribunal e a juntar documento justificativo da divergência deste mapa com o balanço produzido pelo sistema contabilístico.

Para garantir a fiabilidade das Demonstrações Financeiras a ADSE – DG deve refletir a respetiva transição de saldo no sistema contabilístico e, consequentemente, nas demonstrações financeiras do próprio ano, uma vez que o saldo a transitar não está, efetivamente, na sua disponibilidade, porquanto não se encontra à disposição imediata da ADSE-DG. Efetivamente este saldo apenas pode ser aplicado em despesa pela ADSE-DG através de créditos especiais e após autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças⁷.

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

(...)

Situações como a descrita causam dano na imagem pública da ADSE-DG e do Estado e podem ter consequências negativas na gestão do sistema de proteção, caso as entidades prestadoras recorram a meios coercivos de cobrança ou exijam o pagamento de juros de mora (...), bem como no acesso dos quotizados aos cuidados de saúde (tempos de espera), no contexto de uma eventual discriminação, relativamente a outros utentes, que possa resultar do não pagamento atempado dos compromissos assumidos.”⁸

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

⁵ 1307 – Tesouro – Controlo Duplo Cabimento.

⁶ 26837 – Saldos Receita no Tesouro – a aguardar integração.

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

⁸ Vd. Ponto 7.2, Volume II do Relatório, Pag. 43.



gerência de 2014, no valor de 100 milhões de euros, nos termos do art.º 8.º, n.º 8, do DL n.º 52/2014, de 7 de abril, reforçado no previsto no art.º 150.º da Proposta de Lei do Orçamento de Estado ara 2015, que previa que os saldos apurados na execução orçamental da ADSE poderiam transitar automaticamente para o respetivo orçamento de 2015. Este pedido mereceu despacho favorável do Sr. SEAO em 31 de dezembro de 2014.

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

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

- 3.1. Na auditoria de resultados ao sistema de proteção social aos trabalhadores em funções públicas (ADSE)⁹, Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção, o Tribunal concluiu que as contas apresentadas pela ADSE não cumpriam os princípios contabilísticos previstos no POCP, nomeadamente, do acréscimo, da consistência¹⁰, da prudência¹¹ e da materialidade¹². Concluiu, ainda, que foram realizadas regularizações de erros e omissões materialmente relevantes com influência nos resultados líquidos de cada um dos anos e que não havia garantias de que todo o património da ADSE-DG se encontrasse refletido nos balanços.

⁹ Em cumprimento dos Programas de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2014 e 2015, aprovados em sessão do Plenário da 2ª Secção através das Resoluções n.º 10/2013, de 28 de novembro, e n.º 5/2014, de 27 de novembro, realizou-se uma auditoria de resultados ao sistema de proteção social aos trabalhadores em funções públicas - ADSE. A auditoria teve por objetivo avaliar a eficácia, a eficiência e a economia da gestão do sistema de proteção social ADSE, na perspetiva da sua sustentabilidade financeira, no triénio 2010-2013.

¹⁰ Procedem recorrentemente a alterações de políticas contabilísticas, referidas nas NBDR, por exemplo nota 8.2.1, conta utilizada para contabilizar as dívidas. Forma de contabilização dos custos com farmácias.

¹¹ Não procederam a estimativas da receita para refletir nas contas de cada um dos anos a receita que as entidades faltosas apenas entregam nos anos subsequentes, não procederam ao cálculo de provisões para dívidas.

¹² As demonstrações financeiras não evidenciam todos os elementos relevantes que afetam as avaliações, por exemplo o caso da especialização dos exercícios reflete-se aqui, o caso das dívidas não coincidirem com as das entidades devedoras.



Sobre as observações à consistência, integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras ambos os Diretores-Gerais da ADSE (o Diretor-Geral em exercício de funções até 2014 e o atual Diretor-Geral) reconheceram que os procedimentos adotados não correspondiam às melhores práticas de disciplina contabilística¹³.

O relatório da auditoria concluiu também que as Demonstrações Financeiras não refletiam com exatidão, a verdadeira situação da ADSE-DG¹⁴ para o que contribuíram as várias situações elencadas ao longo do relatório, que a seguir se reproduzem:

3.1.1. Desagregação dos valores cobrados de receitas próprias

“Considerando a inexistência de uma rubrica de classificação económica da receita e de uma conta do balancete que autonomize a receita proveniente do desconto (fundo privado) e da contribuição da entidade empregadora (fundo público), é utilizada a informação sobre valores cobrados: até 2010, reportados pela DGO à ADSE-DG; a partir de 2011, obtidos pela ADSE-DG com base na informação constante do GESDUC¹⁵, e vertida nos Relatórios Financeiros da ADSE-DG, pelo que podem existir diferenças relativamente aos valores de proveitos registados na conta 723 do balancete”¹⁶.

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

3.1.2. Sobrevalorização de custos e proveitos extraordinários

“Recorrentemente são efetuadas correções de erros e omissões relativas a exercícios anteriores, que sobrevalorizaram os proveitos e os custos extraordinários relativos a esses exercícios, sobretudo para garantir o sincronismo do sistema de informação da contabilidade (GeRFip) com o sistema de informação independente SICOF – Sistema de Informação de Conferência de Faturas. A falta de interligação entre estas duas aplicações informáticas propicia a frequente ocorrência de divergências entre os saldos de terceiros de cada uma das aplicações. Embora o efeito, em termos relativos, possa não ser materialmente relevante¹⁷, são situações que a ADSE-DG deverá ter em conta instituindo procedimentos que reduzam ao mínimo a necessidade

¹³ Tendo realçado, no entanto, o esforço da Direção-Geral na aplicação dos princípios contabilísticos atentas as dificuldades em áreas de maior relevância como a contabilização da receita no ano seguinte, resultantes do regime jurídico-financeiro que ainda rege a ADSE-DG (serviço integrado).

¹⁴ Vd. Ponto 8.2, Volume II do Relatório Pag. 53.

¹⁵ Sistema de informação que gere os documentos únicos de cobrança do Estado.

¹⁶ Vd. Ponto 3, Volume II do Relatório, Pag. 11.

¹⁷ Acresce que estas regularizações, quando materialmente relevantes, influenciaram diretamente os resultados transitados com reflexo no fundo patrimonial, como especificado na análise da situação financeira.



de proceder a estas correções, em anos posteriores¹⁸, prejudicando a fiabilidade das demonstrações financeiras.”¹⁹

3.1.3. Especialização do exercício

“A ADSE-DG não procede à especialização do exercício de todas as rubricas de custos e de proveitos, pelo que as demonstrações financeiras não refletem, na sua plenitude, os proveitos e os custos conhecidos em cada exercício”²⁰.

3.1.4. Especialização do exercício – custos com pessoal

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

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

“Os proveitos não foram integralmente registados uma vez que a receita cobrada, através de documento único de cobrança (DUC), na segunda quinzena de dezembro de cada um dos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013, relativa a descontos, contribuições, quotizações e reembolsos (conta 72 – Impostos e taxas só foi reconhecida no ano seguinte. Na base da recorrência deste procedimento, ano após ano, está a necessidade de a Direcção-Geral garantir a necessária capacidade de tesouraria para o primeiro mês do ano seguinte, obviando os condicionalismos do regime financeiro, de mera autonomia administrativa.”²².

A contabilização de receitas entradas nas contas da ADSE-DG no ano económico seguinte, apesar de motivada pela desadequação do regime jurídico-financeiro da ADSE-DG, contraria regras de execução orçamental, a saber:

- As regras sobre contabilização das receitas do Estado²³, que estabelecem que os serviços integrados devem prestar à Direcção-Geral do Orçamento

¹⁸ De notar que no decurso da auditoria, ano de 2014, os serviços financeiros iniciaram o procedimento de sincronização periódica da informação das duas aplicações informáticas com o objetivo de reduzir ao mínimo as situações a corrigir no ano seguinte.

¹⁹ Vd. 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 48.

²⁰ Vd. Ponto 3, Volume II do Relatório, Pag. 11.

²¹ Vd. Ponto 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 48.

²² Vd. Ponto 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 48 a 49.

²³ Apesar das receitas em causa serem receita própria da ADSE-DG afeta ao sistema de benefícios, sendo esta um serviço do Estado com mera autonomia administrativa, aquelas receitas, apesar de consignadas, integram-se no conceito de receita do Estado para efeitos de Orçamento do Estado e de Conta Geral do Estado. Assim, são aplicáveis à ADSE-DG as regras de contabilização das receitas do Estado, estabelecidas no Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto, regulamentado pela Portaria n.º 1122/2000 (2ª Série) do Ministro das Finanças.



informação relativa a todos os movimentos contabilísticos, por dia, por natureza da receita e unidade contabilística (art.º 2º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto) e que visam garantir a fidedignidade dos registos na elaboração das contas do Estado, sendo que o ano económico, para efeitos de cobrança de receitas, encerra na data definida nos decretos-lei de execução orçamental, cfr. estabelecido no art.º 7º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho²⁴. Para o ano económico de 2013 a data estabelecida foi 17 de janeiro de 2014, cfr. art.º 10º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março.

- As regras sobre transição e aplicação de saldos, na medida em que sendo receita do ano anterior, deviam transitar para o ano seguinte e ser aplicadas em conformidade com o estabelecido nos decretos-lei de execução orçamental, designadamente, em 2013, no art.º 8º do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, e, em 2014 (ano em que a receita não contabilizada em 2013 constaria como saldo, caso fosse devidamente contabilizada), no art.º 8º do Decreto-Lei n.º Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

O cumprimento destas regras de execução orçamental garante, ainda, a prossecução dos princípios da anualidade e do equilíbrio orçamentais, estabelecidos nos art.ºs 4º e 9º da Lei do Enquadramento Orçamental, vigente em 2013 - Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto²⁵, pelo que o seu incumprimento consubstancia, ainda, uma violação destes princípios.

Afastam-se, no entanto, os indícios da prática de eventual infração financeira por parte do Diretor-Geral em funções em 2013 e dos titulares dos cargos de direção intermédia de 1º e 2º grau com competências na cobrança das receitas próprias, pelo controlo da execução orçamental e financeira²⁶ por estarem reunidos os pressupostos do direito de necessidade previsto no art.º 34º do Código Penal subsidiariamente aplicável em matéria de responsabilidade financeira sancionatória, *ex vi* art.º 67º, n.º 4º, da Lei n.º 98/97, cfr. análise ao contraditório contante do quadro do ponto 4.

²⁴ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de agosto, Lei n.º 10-B/96, de 23 de março, Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, e Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

²⁵ Alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, Lei n.º 23/2003, de 2 de julho, Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro, Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, e Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, que também a republicou. Atualmente, em matéria de princípios orçamentais encontra-se vigente a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

²⁶ Nos termos do art.º 46º, n.º 3 da Lei n.º 91/2001, no âmbito da gestão corrente dos serviços integrados, as operações de execução orçamental incumbem aos respetivos dirigentes e responsáveis pelos serviços de contabilidade. Nos termos do art.º 5º da Portaria n.º 122/2013, de 27 de março (estrutura nuclear dos serviços e competências das unidades orgânicas), e do n.º 2, al. a), do Despacho n.º 5110/2013, de 8 de abril, do Diretor-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (unidades orgânicas flexíveis), o controlo da execução orçamental e financeira e a cobrança de receitas próprias é incumbência da Direção de Serviços Administrativos e Financeiros e, dentro desta, da Divisão de Gestão Orçamental e Financeira.



3.1.6. Especialização do exercício – receita de descontos e contribuições da entidade empregadora

“Também não foi efetuada a especialização da receita relativa a desconto e contribuição da entidade empregadora do mês de dezembro de cada ano, cujos montantes não foram entregues dentro do prazo (data do pagamento aos funcionários), bem como a relativa aos restantes meses em falta. Esta especialização deveria ser feita ainda que por estimativa, atento o teor da mesma, de autoliquidação pelas entidades processadoras de vencimentos e de pensões.”²⁷

3.1.7. Fiabilidade dos registos contabilísticos de despesa

“A informação constante dos sistemas aplicativos que suportam a atividade dos regimes convencionado e livre – SICOF e SIR (...), não é coincidente com a informação contabilística, verificando-se algumas discrepâncias²⁸, resultantes do facto de aqueles sistemas estarem em constante mutação com origem em retificações e devoluções de documentos de despesa apresentados por entidades prestadoras convencionadas e pelos quotizados. No caso do regime convencionado, a discrepância mais acentuada deve-se ao facto de se ter tido por referência, na extração da informação, a data da realização do ato de saúde, enquanto que a informação contabilística tem por base a data do registo da fatura²⁹”³⁰.

“Dos testes de auditoria verificou-se que a faturação emitida pelas entidades convencionadas é contabilizada pela data de registo da fatura, no entanto, os atos faturados respeitam a cuidados de saúde prestados em momentos anteriores. Numa análise às faturas registadas em 2013, com a situação de paga, no sistema de business intelligence de análise da despesa³¹ do regime convencionado, verificou-se que de € 290 milhões ali registados, cerca de 15% (€ 42,4 milhões) respeitava a atos realizados em anos anteriores (14%, €40,4 milhões, em 2012, dos quais € 32,2 milhões foram faturados no primeiro trimestre de 2013). Assim, sem prejuízo de as entidades convencionadas faturarem cuidados de saúde prestados no ano anterior ao longo de todo o ano, os valores identificados na faturação recebida antes do fecho de contas deviam ser especializados.”

“Apesar de a ADSE-DG estabelecer nas convenções celebradas a regra de que faturação dos serviços de saúde tem periodicidade mensal e deverá dar entrada na

²⁷ Vd. Ponto 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 49.

²⁸ A título de exemplo em 2013:

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

²⁹ Tendo por base esta data, os dados constantes do sistema revelam divergências pouco significativas em relação aos valores contabilizados.

³⁰ Vd. Ponto 3, Volume II do Relatório, Pag. 11 e 12.

³¹ Ferramenta de *business intelligence* que permite a organização e análise de dados existente nos diferentes módulos do sistema aplicativo, com o objetivo, na ADSE-DG, de proceder ao controlo das despesas com o regime de benefícios.



Direção-Geral até ao dia 30 do mês seguinte àquele em que se verificou a prestação, apenas com a revisão das regras em vigor, com efeitos a outubro de 2014, se cominou no sentido de a ADSE-DG não assumir os encargos relacionados com a faturação de serviços de saúde prestados há mais de 180 dias de calendário.”

“Sem prejuízo da evolução registada observa-se que poderá haver ainda um desfasamento de meio ano entre a prestação do ato e a sua faturação, o que não só dificulta a tarefa de especialização do exercício, mas também o controlo dos atos faturados. Um prazo de dois meses seria suficiente para emitir a primeira faturação (no mês seguinte ao da sua prestação) e para acertos referentes a atos que eventualmente não tenham sido faturados no mês da faturação.”³²

3.1.8. Especialização do exercício – faturação da ANF

“No âmbito do protocolo celebrado entre a ADSE-DG e a Associação Nacional de Farmácias³³, as farmácias devem entregar na ADSE-DG a faturação dos medicamentos dispensados em cada mês até ao dia 20 do mês seguinte. O mesmo protocolo prevê o prazo de 10 dias para a ADSE-DG efetuar o respetivo pagamento. Assim a ADSE-DG, apenas reconhecia³⁴ o custo desta faturação na data do pagamento. Com este procedimento o custo relativo à faturação dos medicamentos dispensados em novembro e dezembro, de cada um dos anos apenas era reconhecido em janeiro e fevereiro do ano seguinte.”

“Cientes da incorreção deste procedimento decidiram proceder à sua alteração no âmbito dos procedimentos do fecho de contas do ano de 2013, afetando o valor de € 5,9 milhões, pago em janeiro de 2013, a custos de exercícios anteriores e registar como custo do ano o valor da faturação entregue em dezembro de 2013, com data limite de pagamento em janeiro. Ficou no entanto por regularizar a faturação entregue em janeiro, respeitante aos medicamentos dispensados em dezembro, que também deve ser registada como custo do ano anterior utilizando a conta de acréscimos de custos.” “Já em 2012 tinham sido efetuadas regularizações de custos com as farmácias, num total de menos € 6,5 milhões que afetaram diretamente os resultados transitados, dada a materialidade do montante (mais de 1% das contas de proveitos).”³⁵

3.1.9. Saldos de terceiros - SNS

“No âmbito dos testes de auditoria foram contactadas todas as entidades que integram o SNS (56 entidades) para análise do processo da dívida da ADSE-DG relativa aos cuidados de saúde prestados aos seus quotizados, objeto dos Memorandos de Entendimento, (...) tendo-se obtido resposta de 31 entidades (97%).” Relativamente aos valores em dívida indicados, das 31 entidades que responderam apenas 4 indicaram valores de dívida coincidentes com os valores registados pela

³² Vd. Ponto 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 49.

³³ Que estabelece procedimentos para faturação das farmácias associadas à ADSE-DG.

³⁴ Até 2013.

³⁵ Vd. Ponto 8.1 Volume II do Relatório, Pag. 49 e 50.



ADSE-DG. Da análise das divergências verificou-se que 20 entidades indicaram um montante inferior ao registado pela ADSE-DG, num total de cerca de € 2,4 milhões e 8 entidades indicaram um montante superior, cerca de € 1,3 milhões, dos quais € 1,2 milhões respeitam a uma entidade (...).”

“As divergências apuradas, para além de revelarem falta de fiabilidade dos registos, quer das entidades quer da ADSE-DG, as quais já deviam ter conciliado as respetivas contas corrente identificando e corrigindo as divergências existentes³⁶, levantam um outro problema que se prende com o facto dos encontros de contas efetuados por algumas entidades, bem como a compensação efetuada em 2014 pela ADSE-DG nas transferências financeiras para a ACSS, do montante da dívida dessas entidades, originarem novos valores a repor ou a receber entre a ADSE-DG e as entidades.”³⁷

3.1.10. Saldos de terceiros – Autarquias Locais

“Da circularização efetuada a 61 autarquias com dívidas de reembolso/capitação de montante igual ou superior a € 90.000, no âmbito dos testes de auditoria, com o objetivo de conciliar os saldos em dívida registados pela ADSE-DG com os saldos registados nas contas de cada uma das entidades, obteve-se resposta de 57 entidades (93%). Das 57 entidades que responderam apenas 6 indicaram valores de dívida coincidentes com os valores registados pela ADSE-DG. Da análise das divergências verificou-se que 27 entidades indicaram um montante inferior ao registado pela ADSE, num total de cerca de € 3 milhões e 23 entidades indicaram um montante superior, cerca de € 0,4 milhões. Das divergências apuradas destaca-se o caso de duas autarquias que invocam a prescrição da dívida nos montantes de € 1,2 e 0,2 milhões.”³⁸

3.1.11. Saldos de terceiros – dívida de capitações

“Em 31 de dezembro de 2013 a dívida contabilizada pela ADSE-DG relativa a capitações, ascendia a cerca de € 2,7 milhões, sendo 41% (€ 1,1 milhões) de

³⁶ Procedimento indispensável ao cumprimento do objetivo principal dos Memorandos de 2010, “(...)liquidação completa da dívida(...)”.

³⁷ Vd. Ponto 11.1.1 Volume II do Relatório, Pag. 87 e 88. No âmbito do acompanhamento das recomendações o atual Diretor Geral da ADSE vem informar que “A resolução desta recomendação insere-se num trabalho mais amplo, levado a cabo pela DSB, no sentido de se conciliarem os saldos das entidades terceiras da ADSE, quer sejam processadoras de vencimentos e de entrega de descontos, quer sejam entidades a quem liquidamos reembolsos (...).

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

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

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

³⁸ Vd. Ponto 11.1.2 Volume II do Relatório, Pag. 91.



estabelecimentos de ensino particulares. A remanescente respeitava a entidades da Administração Local, essencialmente freguesias, e do setor empresarial público.

Das entidades contactadas (62), no âmbito dos testes de auditoria, com dívida igual ou superior a € 1.000, responderam 28, e apenas 11 indicaram valores em dívida, dos quais apenas numa situação o valor indicado coincide com o valor registado no sistema da ADSE-DG e outra situação indica um valor ligeiramente (-€ 78,02) superior. Todas as restantes indicam valores inferiores. Esta situação exige da parte da ADSE-DG a implementação de um processo de conciliação de dívida que acautele também a eventual oposição da entidade devedora no âmbito do processo de execução fiscal.”³⁹

3.1.12. Dívidas reclamadas pelas Regiões Autónomas

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

“Esta faturação tem sido devolvida pela ADSE-DG que invoca, para o efeito, os Memorandos e a inexistência de dotação orçamental. Se o argumento da inexistência de dotação orçamental por parte da ADSE-DG é válido, uma vez que o princípio orçamental da especificação das despesas não permite à ADSE-DG reconhecer dívidas relativas a despesas que não estão inscritas no seu orçamento, a evocação dos Memorandos de 2010 já não o é.”

“Os SRS/RA não foram representados na negociação e celebração dos Memorandos, pelo que considerando a sua autonomia política, administrativa e financeira relativamente ao Ministério da Saúde e ao Serviço Nacional de Saúde, os Memorandos não os vinculam.”

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

³⁹ Vd. Ponto 11.1.3, Volume II do Relatório, Pag. 91.



que o desconto dos quotizados não pode sustentar despesa que já é suportada pelos impostos que estes também suportam.”⁴⁰

O Diretor Geral da ADSE em funções à data do encerramento das contas do exercício de 2013, agiu corretamente no não reconhecimento da dívida, dada a inexistência de dotação orçamental para a ADSE assumir tal responsabilidade.

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

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

“Decorridos cinco anos sobre a data do despacho, estes mecanismos não foram implementados pela ADSE-DG”⁴¹

“A não entrega ou o atraso na entrega do desconto e da contribuição da entidade empregadora não são registadas nos documentos de prestação de contas da ADSE-DG como receita e como dívida (...). A contabilização deve ter por base os ficheiros de detalhe remetidos que funcionam como notas de liquidação e, no caso, da não entrega dos ficheiros, ser feita com base em estimativas da ADSE-DG sobre os montantes não entregues.”⁴²

“As entidades empregadoras das Administrações Regionais da Madeira (na sua maioria) e dos Açores (a totalidade) não entregam o desconto dos quotizados seus trabalhadores à ADSE-DG⁴³. O desconto, das primeiras, é entregue à Secretaria Regional do Plano e Finanças da Madeira e, das segundas, à Administração Regional do Orçamento e Tesouro dos Açores.

Na Administração Regional da Madeira excetuam-se 32 entidades, assinaladas no Anexo 36, que começaram a entregar o desconto à ADSE-DG a partir de 2012/2013⁴⁴.

No âmbito da resposta aos questionários da auditoria, as entidades das Administrações Regionais argumentaram que os descontos retidos são receita das

⁴⁰ Vd. Ponto 12.1, Volume II do Relatório, Pag. 99 e 100.

⁴¹ Vd. Ponto 11.2, Volume II do Relatório, Pag. 93.

⁴² Vd. Ponto 11.2, Volume II do Relatório, Pag. 95 e 96.

⁴³ A não entrega respeita apenas aos descontos dos seus trabalhadores. Os descontos dos aposentados são entregues à ADSE-DG pelo Centro Nacional de Pensões e pela Caixa Geral de Aposentações.

⁴⁴ Até então entregavam à Secretaria Regional do Tesouro e Finanças.



Regiões, considerando que são estas que suportam os encargos com a prestação de cuidados de saúde aos quotizados da ADSE⁴⁵.

De acordo com informação prestada pelas entidades empregadoras da Administração Regional da Madeira, o valor dos descontos retidos e entregues à Secretaria Regional do Plano e Finanças da Madeira entre 2011 e 2013 ascende pelo menos a € 8,5 milhões⁴⁶. A este valor acresce ainda o valor de € 2,2 milhões relativo às entidades que ainda não têm perante a ADSE-DG os descontos completamente regularizados⁴⁷.

Já o valor dos descontos retidos e entregues à Administração Regional do Orçamento e Tesouro dos Açores, entre 2011 e 2013, ascende a € 14,1 milhões, conforme informação da Vice-Presidência do Governo Regional.”⁴⁸

No âmbito do processo de acompanhamento das recomendações verificou-se que continua a não existir reflexo contabilístico das quotizações em dívida, embora sejam feitas estimativas do seu valor. O montante dos descontos não entregues à ADSE, incluindo o montante não entregue por entidades empregadoras que também não remetem os ficheiros com o detalhe dos descontos⁴⁹, passou a ser estimado com base num montante de desconto médio calculado com base no número de quotizados e no valor pago pelas entidades empregadoras nesse mês.

3.1.14. Provisões para cobranças duvidosas

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

“Apesar de existirem dívidas de montante materialmente relevante com antiguidade superior a 180 dias⁵⁰, algumas das quais com antiguidade superior a 20 anos, a

⁴⁵ A Vice-Presidência do Governo Emprego e Competitividade Empresarial dos Açores (Ref.^a Sai-VPG/2014/580/F, de 22.08.2014) informou que os descontos retidos pelas entidades que integram a Administração Regional são entregues na Administração Regional do Orçamento e Tesouro – DROT (Açores), constituindo uma receita da Região, considerando que é esta entidade que suporta os custos com os beneficiários (...). Por força da alínea b) do n.º 4 do artigo 6º do DL n.º 234/2005, de 30 de dezembro, que alterou e republicou o DL n.º 118/83, de 25 de fevereiro, “Os encargos resultantes são suportados: b) Pelos organismos autónomos ou Regiões, ... relativamente aos seus funcionários e agentes.” (sublinhado nosso)”. As entidades da Administração Regional da Madeira reproduziram a informação também veiculada pela Secretaria Regional do Plano e Finanças/Direção Regional do Tesouro (of.º 677, de 31.07.2014) e pelo Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM (mail de 30.07.2014). Sobre este assunto as entidades informaram que entregam a receita do desconto na Secretaria Regional do Plano e Finanças.

⁴⁶ Valor informado por 48 entidades empregadoras.

⁴⁷ Valores de 2011 e 2012 informados por 23 entidades.

⁴⁸ Vd. Ponto 12.4, Volume II do Relatório, Pag. 103 e 104.

⁴⁹ Em 2014 essa estimativa era feita apenas relativamente a entidades que enviavam o ficheiro de detalhe, mas que num determinado mês não entregavam o desconto no prazo, não incluía as entidades que não entregavam o ficheiro.

⁵⁰ O sistema de informação reporta no máximo esta antiguidade.



ADSE-DG não tem refletido nas Demonstrações Financeiras o seu risco de incobrabilidade através do registo de provisões, não dando cumprimento ao princípio contabilístico da prudência.”⁵¹

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

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

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

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

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

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

⁵¹ Vd. Parágrafos 87 e 88, Volume I do Relatório, Pag. 26.

⁵² Como o desconto para a ADSE está classificado no capítulo “03 - “Contribuições para a Segurança Social, a CGA e a ADSE, especificamente no código 03.03.02 – participações para a ADSE daí resultou a utilização



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

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

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

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

3.3. Conclui-se, assim, que a conta da ADSE, gerência de 2013, apresenta erros e omissões materialmente relevantes, destacando-se a não contabilização dos proveitos e das correspondentes dívidas, relativos a receitas próprias não cobradas.

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

da conta POCP 7230000000 – “Impostos/Taxas-Contribuições para Segurança Social”, configurada no GeRFiP pela ESPAP, para a ADSE.

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

⁵⁴ Ofício de 3 de março de 2016.



4. ANÁLISE AO CONTRADITÓRIO

- 4.1. Em cumprimento do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o responsável pela gerência do ano de 2013 da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas, o atual Diretor-Geral e os Ministros das Finanças e da Saúde, foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no relato, para efeitos do exercício do direito do contraditório.
- 4.2. No mesmo âmbito e com o mesmo objetivo, o relato foi ainda remetido aos titulares dos cargos de direção intermédia de 1º e 2º grau com competências na cobrança das receitas próprias, no controlo da execução orçamental e financeira e na elaboração e organização dos documentos de prestação de contas, na gerência de 2013, considerando a situação descrita no ponto 3.1.5.
- 4.3. Considerando que os responsáveis referidos no ponto 4.1 se pronunciaram também sobre o relato de verificação interna da conta de 2014 (Proc.º n.º 2682/2014) e que as respostas têm por base factos semelhantes, complementando-se, as mesmas foram consideradas em conjunto.
- 4.4. Face às respostas inicialmente apresentadas pelos Ministros das Finanças e da Saúde, através dos respetivos Chefes do Gabinete, foram, ainda, solicitados esclarecimentos aos mesmos relativamente à matéria que suporta a recomendação do Tribunal sobre a contabilização das quotizações provenientes dos descontos dos quotizados, numa conta de prestação de serviços, tendo em conta a natureza dos valores recebidos.
- 4.5. O Ministro da Saúde, através do Chefe do Gabinete, pronunciou-se essencialmente sobre as recomendações que lhe são dirigidas.
- 4.6. O Ministro das Finanças, em sede de esclarecimentos, remeteu, através do Chefe do Gabinete, informação da Direção-Geral do Orçamento sobre a contabilização das quotizações provenientes dos descontos dos quotizados.
- 4.7. Reportando o presente Relatório a factos anteriores à sua nomeação, o Diretor-Geral em funções desde 1 de janeiro de 2015 pronunciou-se essencialmente sobre as recomendações que lhe são dirigidas.
- 4.8. Já o Diretor-Geral em funções em 2013 e os responsáveis referenciados no ponto 4.2 pronunciaram-se sobre os factos cuja responsabilidade lhes é imputada.
- 4.9. Os comentários produzidos no exercício do contraditório foram analisados, ponderados e tidos em conta pelo Tribunal na redação final deste Relatório, tendo os mais relevantes sido sistematizados no quadro seguinte.



<i>Alegações</i>	<i>Comentários</i>
<p><i>Dívidas reclamadas pelas Regiões Autónomas (ponto 3.1.12 e recomendações 1 e 5)</i></p> <p>O Ministro da Saúde, através do Chefe do Gabinete, remeteu para a informação apresentada no âmbito do processo de auditoria de acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção (Processo n.º 25/2015), no âmbito das quais sustenta o entendimento de que a Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas é responsável pelo pagamento dos cuidados prestados aos quotizados/beneficiários da ADSE pelos Serviços Regionais de Saúde, refutando, assim, o teor da recomendação n.º 1.</p> <p>O atual Diretor-Geral, em funções deste 1 de janeiro de 2015, quanto à recomendação n.º 5, que lhe foi dirigida “<i>Não reconhecer as dívidas reclamadas pelos Serviços Regionais de Saúde da Madeira e dos Açores, relativos a serviços prestados aos beneficiários da ADSE, aos quais estes já têm direito, enquanto cidadãos, por decorrerem das obrigações constitucionais daqueles Serviços Regionais de Saúde.</i>”, limitou-se a informar que tal não ocorreu no ano de 2013, sendo que de acordo com a informação prestada por este responsável no âmbito do processo de auditoria de acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção (Processo n.º 25/2015), se conclui que o mesmo tem um entendimento semelhante ao do Ministro da Saúde.</p> <p>Aliás, no âmbito desse processo de auditoria, verificou-se que, em 2015, a ADSE-DG pagou ao Serviço Regional de Saúde da Madeira o montante de € 29.751.800,63.</p>	<p>Sem prejuízo da matéria ser, também, objeto do processo de auditoria de acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção (Processo n.º 25/2015), considerando o pagamento efetuado em 2015, refere-se desde já que as recomendações formuladas no presente Relatório encontram sustentação nas normas jurídicas em vigor que retiram à Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas a responsabilidade por esse pagamento, atribuindo-a ao Serviço Nacional de Saúde, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none">⇒ Normas que atribuem a responsabilidade dessa despesa ao Serviço Nacional de Saúde, isentando a ADSE do respetivo pagamento: n.ºs 1, als. a) e d), e 2, do Memorando de Entendimento de 18 de janeiro de 2010, art.ºs 160º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, 189º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, 150º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, 148º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e 151º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro;⇒ Normas relativas à afetação do desconto dos quotizados, art.ºs 46º, n.º 2, e 48º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, aditados pela Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro, e alterados pela Lei n.º 30/2014, de 19 de maio;⇒ Normas relativas à afetação da contribuição da entidade empregadora e do reembolso ao sistema de benefícios ADSE: art.ºs 47º-A, n.º 2, e 48º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e art.ºs 4º, n.º 1, als. b) e c), e n.º 2, 5º, n.ºs 4 e 5, do mesmo diploma⁵⁵.

⁵⁵ Devendo estes ser conjugados com as normas das Leis do Orçamento do Estado que estabeleceram o financiamento direto do Serviço Nacional de Saúde pelas Autarquias Locais: art.ºs 154º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, 161º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, 190º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, 152º



	Deste modo, mantêm-se as recomendações n.ºs 1 e 5.
<p>Contabilização das receitas provenientes dos descontos dos quotizados (ponto 3.2 e recomendações 1 e 6)</p> <p>O Ministro da Saúde, através do Chefe do Gabinete, considerou não ser “... a entidade melhor posicionada para emitir opinião acerca da [contabilização dos descontos dos quotizados] e alterar procedimentos.”, mas a Comissão de Normalização Contabilística.</p> <p>Já a informação da Direção-Geral do Orçamento remetida pelo Ministro das Finanças, através do Chefe do Gabinete, conclui, “... na falta de solução mais rigorosa ...”, pela adequação da contabilização das quotizações na conta “72 – Impostos e Taxas”, mais precisamente “... na conta “723 – Contribuições para a Segurança Social” (...), tendo em conta a consistência com a classificação orçamental e a natureza de proteção social que a ADSE assegura aos seus beneficiários.”.</p> <p>O Diretor-Geral atualmente em funções referiu que a contabilização na conta “72 – Impostos e Taxas” “dá primazia à forma como essas receitas são classificadas orçamentalmente, ou seja, como “contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE”, logo associadas a um grupo de contas, em GERFiP, denominado “Proveitos sem IVA”...”. No entanto, informa que procurará “... dar acolhimento a esta recomendação do Tribunal de Contas (...) junto da DGO e da ESPAP”.</p> <p>O Diretor-Geral responsável pela gerência de 2013 “[crê] que a utilização desta conta [72] não foi uma opção da Direção-Geral.”.</p>	<p>As recomendações 1 e 6 sustentam-se no facto de a natureza do desconto dos quotizados, uma contribuição voluntária, paga pelos quotizados, com o objetivo de obter a prestação de um serviço, por parte da ADSE, não se coadunar com a sua contabilização na conta “72 – Impostos e Taxas”, de natureza coerciva, devendo antes ser contabilizada numa conta de prestação de serviços, como recomendado.</p> <p>A justificação dada pela Direção-Geral do Orçamento (“a natureza de proteção social que a ADSE assegura aos seus beneficiários”) para suportar a posição de que é adequada a contabilização das quotizações provenientes dos descontos na conta “72 – Impostos e Taxas” tem por base a falta de clareza sobre o papel da ADSE no sistema de saúde português que o Governo, órgão com competência legislativa e executiva para o fazer, persiste em não clarificar.</p> <p>De facto, conforme sustentado no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção, desde 2010 que a ADSE vem perdendo as características de subsistema de saúde, devendo ser assumida como um sistema complementar de saúde, semelhante ao oferecido por mutualidades e, embora com diferenças mais acentuadas, pelos seguros de saúde. Neste sentido, formulou a seguinte recomendação aos membros do Governo responsáveis pela ADSE, atualmente o Ministro da Saúde:</p> <p>“1. Diligenciar pela alteração do regime jurídico que regula o esquema de benefícios da ADSE e a responsabilidade financeira da mesma por cuidados prestados aos seus quotizados de modo a que fique claro: 1.1. O objeto da responsabilidade financeira da ADSE, considerando que a mesma,</p>

da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, 150º da Lei n.º 83-C/2013, de 13 de dezembro, e 154º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro. E também com o art.º 34º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho, relativo às obrigações dos serviços e fundos autónomos do Estado quanto ao regime de benefícios, também citado no referido anexo.



	<p><i>sendo financiada apenas com os descontos dos quotizados, é um sistema extrínseco ao Serviço Nacional de Saúde e dos Serviços Regionais de Saúde, não podendo em caso algum ser considerado um subsistema.”.</i></p> <p>A proteção social que justifica a contabilização de descontos e outros pagamentos na conta “72 – Taxas e Impostos” – é aquela que resulta de sistemas compulsórios de proteção social. Ora, desde 2010, inclusive, que o sistema ADSE é de adesão facultativa para qualquer trabalhador em funções públicas.</p> <p>Acresce que, como referido no ponto 3.2, também a Comissão de Normalização Contabilística, conclui que “... <i>deverá a ADSE considerar a utilização de uma conta 7214 – Subsistemas de saúde facultativos, uma subconta da conta 72 – Prestação de serviços e concessões”.</i></p>
<p>Disponibilidade dos saldos de gerência (ponto 2.5 e recomendação 3)</p> <p>O Ministro da Saúde, através da Chefe do Gabinete, informa, quanto à recomendação n.º 3, da “... <i>criação de um grupo de trabalho no âmbito do Ministério da Saúde que, com a participação dos sindicatos, irá reequacionar o estatuto jurídico-administrativo da ADSE e o respetivo modelo de financiamento.</i>”.</p> <p>Esse grupo, intitulado de “Comissão de Reforma do Modelo de Assistência na Doença aos Servidores do Estado”, foi criado pelo Despacho n.º 3177-A/2016, do Ministro da Saúde, publicado no DR 2ª S, n.º 42, de 1 de março, com a missão de apresentar, até ao dia 30 de junho de 2016, uma proposta de projeto de enquadramento e regulação que contemple a revisão do modelo institucional, estatutário e financeiro da Assistência na Doença aos Servidores do Estado (ADSE), de acordo com o previsto no Programa do Governo e, tendo em conta, as Recomendações do Tribunal de Contas.</p>	<p>Sem prejuízo de se aceitar que os estudos são necessários para suportar a decisão do Governo, o Tribunal não pode deixar de notar que recomendação semelhante consta já do Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção, de 17 de junho de 2015, e que a mesma foi formulada porque a alteração do modelo de financiamento da ADSE, iniciada em 2011, não foi, como devia, acompanhada da atribuição de autonomia financeira à ADSE.</p> <p>Apenas em 2015, os sucessivos Governos começaram a preocupar-se com esta matéria sendo que, até à atualidade, não foi tomada qualquer decisão neste âmbito, com prejuízo para a gestão do regime de benefícios. Os governantes limitaram-se a constituir grupos de trabalho para o efeito, protelando assim qualquer decisão sobre o assunto.</p> <p>Não se pode deixar ainda de notar que, apesar de os sucessivos Governos terem criado grupos de trabalho com o objetivo de estudarem modelos de governação da ADSE:</p> <p>⇒ Equipa Técnica, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2015, de 15 de janeiro;</p>



	<p>⇒ Comissão de Reforma do Modelo de Assistência na Doença aos Servidores do Estado, criada pelo Despacho n.º 3177-A/2016, de 29 de fevereiro, do Ministro da Saúde,</p> <p>ou com competências relevantes que interferem com a gestão do sistema ADSE, como o Colégio de Governo dos Subsistemas públicos de Saúde, criado pelo Decreto-Lei n.º 154/2015, de 7 de agosto, em nenhum deles foi prevista a participação de representantes dos quotizados, apesar de serem estes os financiadores da ADSE.</p>
<p>Existência de dois balanços (ponto 2.5 e recomendação 7)</p> <p>Sobre a existência de dois balanços, o responsável pela gerência de 2013 considera “... <i>que se trata de uma questão relacionada com o GeRFIP, reconhecida pela própria eSPap, e provocada por procedimentos não prosseguidos pela Direção-Geral.</i>”.</p> <p>Relativamente ao encerramento das contas de 2015, o Diretor-Geral da ADSE, atualmente em funções, informa que irão proceder em conformidade com a recomendação efetuada (recomendação n.º 7).</p>	<p>Sobre o argumento do responsável pela gerência de 2013, para justificar a existência de dois balanços, o Tribunal reforça que a Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas podia ter ultrapassado esta situação se tivesse contabilizado os saldos de gerência na conta de terceiros 26837 no próprio ano, o que devia ter feito considerando, como observado, que esses saldos não satisfazem o grau de liquidez de uma disponibilidade.</p>
<p>Não desagregação dos valores cobrados de receitas próprias (ponto 3.1.1)</p> <p>A este respeito, o Diretor-Geral responsável pela gerência de 2013 salienta que “... <i>a Direção-Geral dispõe de registos históricos para as diferentes componentes das receitas anuais que poderiam ter constado no Anexo ao Balanço e à Demonstração de resultados.</i>” e que “<i>No relatório de atividades sempre se apresentou informação com a desagregação dos valores cobrados de receitas próprias, num capítulo próprio e num anexo.</i>”, sendo este disponibilizado ao Tribunal de Contas e no sítio de INTERNET da Direção-Geral de</p>	<p>Sem prejuízo da existência da informação referida, o que está em causa é a identificação, com base nas demonstrações financeiras, do montante das quotizações provenientes dos descontos dos quotizados, afeta ao sistema de benefícios da ADSE (prestação de cuidados em regime livre e convencionado).</p> <p>Apesar de, em 2015, ano em que a ADSE ainda recebeu contribuição da entidade empregadora⁵⁶, a receita proveniente do desconto ter sido autonomizada em termos orçamentais⁵⁷, esta receita, na contabilidade</p>

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

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



<p>Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas.</p>	<p>patrimonial, continuou a ser contabilizada na mesma conta da receita proveniente da contribuição da entidade empregadora: a conta “72 – <i>Taxas e Impostos</i>”. Refira-se que, conforme propugnado no ponto 3.2 e nas recomendações 1 e 6, a receita proveniente dos descontos dos quotizados deve ser contabilizada numa conta de prestações de serviços.</p>
<p><i>Sobrevalorização de custos e proveitos extraordinários e Fiabilidade dos registos contabilísticos de despesa (pontos 3.1.2 e 3.1.7)</i></p> <p>Quer o Diretor-Geral em funções em 2013, quer o Diretor-Geral em exercício, ressalvam os esforços da ADSE-DG, ao longo dos anos, em especial em 2014, para ultrapassar os constrangimentos provocados pela falta de sincronismo entre as aplicações que suportam a atividade operacional da ADSE e o <i>GeRFip</i>, constatando o Diretor-Geral em funções em 2013 que “... o valor das correções em 2014 já foi um terço do valor apurado em 2013...”.</p>	<p>Sem prejuízo de se reconhecer o esforço realizado (evolução positiva verificada entre 2013 e 2014⁵⁸), a ADSE deve continuar a desenvolver procedimentos que reduzam/eliminem a necessidade das correções assinaladas.</p>
<p><i>Receita cobrada em 2013 reconhecida como proveito apenas em 2014 (ponto 3.1.5)</i></p> <p>Tendo sido indiciada, no relato a prática de uma infração financeira sancionatória nos termos do artigo 65º, n.º 1, al. b), e n.ºs 2 a 9, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁵⁹, por violação das normas citadas, todos os responsáveis indiciados⁶⁰, em sede de contraditório, justificaram este procedimento</p>	<p>Não se pode deixar de atender a estes argumentos, já que o Tribunal reconhece, também, que o regime de mera autonomia administrativa tem causado constrangimentos à gestão da ADSE (cfr. a este propósito o Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção), propugnando uma alteração desse</p>

⁵⁸ Conforme ponto 3.2 do relato de verificação interna da conta de 2014.

⁵⁹ Alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e n.º 2/2012, de 6 de janeiro. Posteriormente à data da prática dos factos, a Lei foi, ainda, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

⁶⁰ Referia-se no Relato submetido a contraditório que “A não contabilização de receitas no ano a que as mesmas respeitam (2013) pode fazer incorrer os seus responsáveis em eventual responsabilidade financeira, considerando que a situação descrita configura uma eventual infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º, n.º 1, al. b), e n.ºs 2 a 9, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.” E que “Os eventuais responsáveis são o Diretor-Geral da ADSE-DG, bem como os titulares dos cargos de direção intermédia de 1º e 2º grau com competências na cobrança das receitas próprias, pelo controlo da execução orçamental e financeira (...) e pela elaboração e organização dos documentos de prestação de contas, na gerência de 2013, nos termos dos art.os 61º e 62º ex vi art.º 67º, n.º 3, da Lei n.º 98/97.”.



com a necessidade de a ADSE, sendo financiada exclusivamente por receitas próprias, necessitar de “... *dispor de recursos financeiros (...) para fazer face às obrigações de tesouraria a cumprir nos primeiros dias de cada ano.*” “*O regime financeiro da ADSE, de autonomia administrativa, obrigava a uma tramitação adequada para os serviços integrados, mas desajustada para a realidade da Direção-Geral ...*” (cfr. Diretor-Geral em funções em 2013), referindo a este respeito que “... *se fizessemos uma aplicação integral das normas em vigor àquela data, a ADSE-DG entregaria a totalidade das suas receitas até ao final de dezembro e, de seguida, trataria de pedir a adequada transição do saldo de gerência, o qual (...) só poderia ser aprovada com a publicação do Decreto-Lei com as normas de execução orçamental (...) entre finais de março, princípios de abril ...*” (cfr. dirigentes intermédios de 1º e 2º grau).

Alegam, ainda, que esta foi “... *uma questão abertamente colocada pela Direção-Geral.*”, sendo “... *do conhecimento da (...) DGO.*” e da “... *Tutela que era (...) a Secretaria de Estado do Orçamento*” e identificada nos documentos de prestação de contas (cfr. Diretor-Geral em funções em 2013 e responsáveis intermédios). Referem, também, documentos onde se propôs ao membro do Governo responsável a atribuição do regime de autonomia financeira à Direção-Geral.

Também, o Diretor-Geral atualmente em funções informa que a prática, existente até 2013, pretendia evitar a rutura de tesouraria da ADSE no início do ano seguinte, ressaltando que “... *desde que a ADSE passou a ser exclusivamente financiada por receitas próprias, sem alteração do regime de mera autonomia administrativa e sem existir uma norma própria que salvaguardasse esta situação (o que apenas surgiu com o art.º 152º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro – LOE 2015), aquele era o único expediente possível...*”.

regime.

Deste modo, considerando que:

⇒ estamos perante uma situação resultante de as alterações no financiamento da ADSE-DG não terem sido acompanhadas das alterações necessárias ao seu regime jurídico-financeiro, que lhe permitissem uma maior flexibilidade na tramitação e disponibilização dos saldos;

⇒ só o Governo, no âmbito da sua competência legislativa, pode implementar essas alterações, sendo que os membros do Governo responsáveis pela ADSE tinham conhecimento da situação relatada;

⇒ face ao regime de mera autonomia administrativa da ADSE-DG, existia o perigo de rutura de tesouraria da ADSE no início do ano de 2014 e, conseqüentemente, de incumprimento dos seus compromissos caso a mesma tivesse procedido à entrega e contabilização como receita do Estado da totalidade das receitas por si cobradas em 2013, já que a ADSE não dispõe de transferências correntes do Orçamento do Estado, mas apenas de receitas próprias;

⇒ estava em causa o pagamento, no início do ano de 2014, dos compromissos decorrentes da prestação de cuidados de saúde aos quotizados/beneficiários, sendo que, em resultado do incumprimento, seriam estes os eventuais prejudicados, apesar de terem pago os seus descontos: *ou* pelo não pagamento tempestivo do reembolso de despesas no âmbito do regime livre; *ou* no acesso aos cuidados de saúde (tempos de espera) prestados por entidades convencionadas, no contexto de uma eventual discriminação, relativamente a outros utentes, que possa resultar do não pagamento atempado dos compromissos assumidos;

⇒ os interesses que o facto praticado pretendeu salvaguardar afiguram-se superiores àqueles que as normas jurídicas violadas pretendem salvaguardar, sem prejuízo da importância destes, sendo razoável o sacrifício destes em atenção aos interesses ameaçados dos



	<p>quotizados/beneficiários da ADSE, que financiam o funcionamento do sistema;</p> <p>⇒ respeitando o princípio da unidade de tesouraria, as receitas não contabilizadas estavam na conta do Tesouro titulada pela ADSE,</p> <p>estão reunidos os pressupostos do direito de necessidade previsto no art.º 34º do Código Penal subsidiariamente aplicável em matéria de responsabilidade financeira sancionatória, ex vi art.º 67º, n.º 4º, da Lei n.º 98/97. Sendo este uma das causas de exclusão da ilicitude, a prática observada não constitui uma eventual infração financeira.</p>
<p><i>Não contabilização dos proveitos relativos a receitas próprias não cobradas (ponto 3.1.13 e recomendação 11)</i></p> <p>O Diretor-Geral em funções em 2013 salienta “... todo o desenvolvimento aplicacional que foi necessário para proceder à cobrança das (...) verbas [de desconto]...”, “... o trabalho de sensibilização junto do universo das entidades empregadoras que apuram descontos...” e “... o esforço [das] organizações para instituir os procedimentos, muito especialmente, criar o ficheiro dos descontos a remeter à ADSE.”.</p> <p>Alega, ainda, que “A Direção-Geral não tem como conhecer o valor do desconto se as entidades não entregarem os ficheiros.”.</p> <p>Já o atual Diretor-Geral informa que “... a ADSE, na sequência da recomendação de adoção de procedimentos de contabilização dos montantes de descontos não entregues⁶¹ (...), apurou, a partir de junho de 2015, por cálculo estimativo, “com base num montante de desconto médio calculado com base no número de quotizados e no valor pago pelas entidades empregadoras nesse mês”, os valores de desconto não entregues, e procurará refletir contabilisticamente as quotizações em dívida, em conjunto com a ESPAP, durante os trabalhos de fecho de</p>	<p>A este respeito, o Tribunal não pode deixar de censurar o Diretor-Geral em funções em 2013 na medida em que, com base em diversos métodos, era sempre possível à ADSE-DG valorizar contabilisticamente o montante dos descontos não entregues e por isso em dívida. Ainda que, sendo estimativas, tais montantes tivessem de ser objeto de correções.</p> <p>Designadamente os montantes dos descontos não entregues pelas entidades empregadoras das Regiões Autónomas, e não refletidos nas contas da ADSE-DG, identificados no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção ascendem a € 10,7 milhões no caso da Região Autónoma da Madeira e a € 14,1 milhões no caso da Região Autónoma dos Açores. Sendo que estes montantes se referem apenas ao período compreendido entre 2011 e 2013 e teve por base apenas as respostas das entidades empregadoras ao questionário elaborado no âmbito da auditoria, havendo entidades empregadoras que não responderam ou não indicaram montantes.</p> <p>Considerando a materialidade dos montantes envolvidos, os proveitos da ADSE não estão completos, induzindo em erro o Tribunal e os seus utilizadores,</p>

⁶¹ Recomendação 43 formulada no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2ª Secção.



<i>contas de 2015.</i> ”.	designadamente os quotizados e a tutela.
<i>Provisões para cobranças duvidosas (ponto 3.1.14)</i> O Diretor-Geral em funções em 2013 entende não ser “...defensável constituir a provisão para cobranças duvidosas, por estar perante um universo de entidades públicas.”. O atual Diretor-Geral informa que “... estão a envidar esforços (...) no sentido de ainda incorporar no apuramento das contas de 2015, um valor de provisão para as dívidas de cobrança duvidosa...”:	Reitera-se que a ADSE-DG não deve desvalorizar o princípio da prudência devendo por isso refletir nas Demonstrações Financeiras o risco de incobrabilidade dos saldos em dívida, através da constituição de provisões para dívidas de cobrança duvidosa. Apesar de os devedores serem maioritariamente de entidades públicas, a antiguidade de algumas dívidas e os litígios identificados no Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2.ª Secção (Vd. Volume II, pontos 8 e 11), justificam a insistência na constituição de provisões para dívidas de cobrança duvidosa.

5. RECOMENDAÇÕES

O Diretor-Geral da ADSE deve diligenciar pela efetiva implementação de procedimentos que conduzam à elaboração de demonstrações financeiras fiáveis que reflitam de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da Direção Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas. Neste sentido o Tribunal formula as seguintes recomendações, e reitera as recomendações formuladas no Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção:

Ao Ministro da Saúde:

1. Garantir que a ADSE não reconheça as dívidas reclamadas pelos Serviços Regionais de Saúde da Madeira e dos Açores, relativas a serviços prestados aos beneficiários da ADSE⁶², que constituam direitos constitucionais de todo e qualquer cidadão português e que estes Serviços Regionais tenham obrigação constitucional de prestar.
2. Diligenciar pela contabilização apropriada das quotizações provenientes dos descontos dos quotizados, numa conta de prestações de serviços, tendo em conta a natureza dos valores recebidos.
3. Alterar o estatuto jurídico-administrativo e financeiro da ADSE-DG, por forma a que o poder decisional seja atribuído a quem financia o sistema, ou seja, os quotizados da ADSE⁶³.

⁶² Aos quais estes já têm direito, enquanto cidadãos.

⁶³ cf. também Recomendação 6 do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção): “Promover a alteração do estatuto jurídico-administrativo e financeiro da ADSE-DG considerando que a sua principal fonte de financiamento é,



4. Proceder à correção dos encontros de contas efetuados entre as unidades prestadoras de cuidados de saúde do SNS e a ADSE-DG, por forma a que estes reflitam, com exatidão, as dívidas daquelas unidades do SNS à ADSE-DG⁶⁴.

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

5. Não reconhecer as dívidas reclamadas pelos Serviços Regionais de Saúde da Madeira e dos Açores, relativos a serviços prestados aos beneficiários da ADSE⁶⁵, que constituam direitos constitucionais de todo e qualquer cidadão português e que estes Serviços Regionais tenham obrigação constitucional de prestar.
6. Contabilizar de forma apropriada as quotizações provenientes dos descontos dos quotizados, numa conta de prestações de serviços, tendo em conta a natureza dos valores recebidos.
7. Proceder à contabilização dos saldos de gerência na conta de terceiros 26837 no próprio ano, e não em disponibilidades⁶⁶.
8. *Proceder ao pleno cumprimento dos princípios contabilísticos fundamentais, nomeadamente, da especialização dos exercícios, da consistência e da prudência*⁶⁷.
9. *Corrigir o procedimento de regularização de dívida das entidades do Serviço Nacional de Saúde (encontro de contas unilateral) de modo a que os valores objeto de compensação reflitam, com exatidão, as dívidas daquelas entidades*⁶⁸.
10. *Proceder com regularidade à conciliação dos saldos em dívida, essencial para a aplicação dos mecanismos de cobrança coerciva e procedimentos de encontro de contas (bilaterais)*⁶⁹.
11. Contabilizar como dívidas das entidades empregadoras e proveitos da ADSE os montantes de desconto não entregues⁷⁰.

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

⁶⁴ cf. também as Recomendações 11 e 19.3 do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção:

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

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

⁶⁵ Aos quais estes já têm direito, enquanto cidadãos.

⁶⁶ Para garantir a fiabilidade das Demonstrações Financeiras da ADSE – DG, uma vez que este saldo não satisfaz o grau de liquidez de uma disponibilidade.

⁶⁷ (cf. Recomendação 39 do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção)

⁶⁸ (cf. Recomendação 40 do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção)

⁶⁹ (cf. Recomendação 41 do Relatório n.º 12/2015 – 2.ª Secção)



12. Contabilizar os descontos dos beneficiários que trabalham para as entidades empregadoras das Administrações Regionais da Madeira e dos Açores em proveitos da ADSE.

Ao Presidente da Comissão de Normalização Contabilística:

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

6. CONCLUSÃO

Tendo por base a informação e a documentação recolhida no âmbito da auditoria e da verificação da conta da **Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas**, relativa ao período de **1 de janeiro a 31 de dezembro de 2013**, e a análise efetuada, atrás sistematizada, conclui-se que as contas, tal como se apresentam, não refletem de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da entidade, não permitindo dessa forma a homologação da conta.

7. EMOLUMENTOS

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

8. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente Relatório.
- b) Recusar a homologação da conta da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas, gerência de 2013, objeto de verificação interna.
- c) Ordenar que o presente Relatório seja remetido:
 - i. Ao Ministro das Finanças;
 - ii. Ao Ministro da Saúde;
 - iii. Ao Diretor-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas;
 - iv. Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório:
 - (i) Diretor-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas em 2013, responsável pela gerência; e

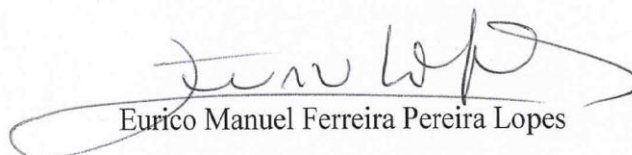
⁷⁰ Cf também a Recomendação 43 do Relatório n.º 12/2015 – 2ª Secção: “*Instituir procedimentos de contabilização dos montantes de desconto não entregues, com base nos ficheiros de detalhe recebidos ou através de estimativas da ADSE-DG no caso da não entrega dos ficheiros.*”



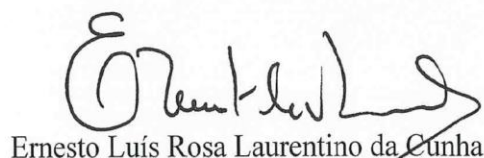
- (ii) Diretor de Serviços Administrativos e Financeiros e Chefe de Divisão de Gestão Orçamental e Financeira, com competências na cobrança das receitas próprias e no controlo da execução orçamental e financeira na gerência de 2013.
- d) Que, após a entrega do Relatório às entidades supra referidas, o mesmo seja colocado à disposição dos órgãos de comunicação social e divulgado no sítio de INTERNET do Tribunal.
- e) Que as entidades destinatárias das recomendações comuniquem, no prazo de três meses, após a receção deste Relatório, ao Tribunal de Contas, por escrito e com inclusão dos respetivos documentos comprovativos, a sequência dada às recomendações formuladas.
- f) Determinar a remessa deste relatório ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no art.º 29º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
- g) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 7.

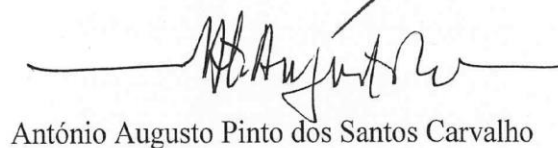
Tribunal de Contas, em 21 de abril de 2016

O Conselheiro Relator,


Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

Os Conselheiros Adjuntos,


Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha


António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

Fui presente.

A Procuradora-Geral Adjunta

