AUDIÇÃO DO DIRETOR-GERAL DA ADSE

NA COMISSÃO DE SAÚDE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

DIA 29 DE JUNHO DE 2016 PELAS 11,00H

SOBRE O RELATÓRIO DE AUDITORIA DE SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA AO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL AOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS

A ALTERAÇÃO DO MODELO DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE ASSISTÊNCIA NA DOENÇA AOS SERVIDORES DO ESTADO (ADSE) NÃO FOI, AO TEMPO, ACOMPANHADA DE UMA ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA JURÍDICA E DO MODELO DE FUNCIONAMENTO DA DIREÇÃO-GERAL DE PROTEÇÃO SOCIAL AOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS, DECISÃO QUE SE TERÁ RADICADO, POR UM LADO, NA DIFICIL SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA QUE SE ENFRENTAVA E, POR OUTRO LADO NA COMPLEXIDADE DE QUE SE REVESTE A MATÉRIA EM PRESENÇA.

NO ENTANTO, A MATÉRIA EM APREÇO MERECEU ESPECIAL ATENÇÃO DO XIX GOVERNO E TEM TAMBEM MERECIDO ESPECIAL ATENÇÃO DO XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL.

PROCURANDO QUE TODAS AS MEDIDAS QUE, EM CONCRETO, VENHAM A SER IMPLEMENTADAS, TAIS COMO AS RECOMENDADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS, PERMITAM GARANTIR:

- A RACIONALIDADE DO MODELO ADOTADO,
- A SUA ADEQUAÇÃO AOS OBJETIVOS PROSSEGUIDOS

- E, SOBRETUDO, A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA, ATENDENDO A QUE A ADOÇÃO DAS MEDIDAS PRECONIZADAS NAS PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DEPENDEM DE UMA PROFUNDA REFORMULAÇÃO DA ADSE, NAS VERTENTES JURIDICA, INSTITUCIONAL E FINANCEIRA, E APRESENTA EVIDENTE IMPACTO NO SEU FUNCIONAMENTO.

NA VERDADE, A ESTRUTURA DA ADSE MANTEVE-SE QUASE INALTERADA DESDE A SUA CRIAÇÃO, EM 1963, ALTURA EM QUE ASSENTAVA NUMA COMPARTICIPAÇÃO EXCLUSIVAMENTE PUBLICA DO SISTEMA, SITUACAO QUE NAO É, NO ENTANTO, A VERIFICADA DESDE 1 DE JANEIRO DE 1980, DATA EM QUE O SISTEMA PASSOU A CONTAR TAMBEM COM A COMPARTICIPAÇÃO DOS BENEFICIARIOS TITULARES.

NO SENTIDO DE ACOLHER AS DIVERSAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS, FOI SOLICITADA PELO SENHOR MINISTRO DA SAÚDE, EM 14 DE JANEIRO DO CORRENTE ANO, A ELABORAÇÃO DE UM ESTUDO À ENTIDADE REGULADORA DA SAUDE, CONSIDERANDO, ENTRE OUTROS, AS RECOMENDAÇÕES DO REFERIDO TRIBUNAL CONTIDAS NO RELATORIO DE AUDITORIA AO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS TRABALHADORES EM FUNCOES PUBLICAS, E COM A AUDITORIA DE SEGUIMENTO DAS RECOMENDACOES FORMULADAS NO RELATORIO N.°12/2015-2ª SECCAO - PROCESSO N.°11/2014-AUDIT, BEM COMO O DISPOSTO NO RELATORIO DE AUDITORIA N.º 8/2016).

FOI TAMBÉM CRIADA A COMISSAO DE REFORMA DO MODELO DE ASSISTÊNCIA NA DOENÇA AOS SERVIDORES DO ESTADO (ADSE), ATRAVÉS DO DESPACHO N.° 3177-A/2016 DO SENHOR MINISTRO DA SAÚDE, PUBLICADO NO DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2.A SERIE, 1.° SUPLEMENTO, DE 1 DE MARÇO, TENDO SIDO COMETIDA A ESSA COMISSÃO A APRESENTAÇÃO, ATE 30 DE JUNHO DE 2016, DE UMA PROPOSTA DE PROJETO DE

ENQUADRAMENTO E REGULAÇÃO QUE CONTEMPLE A REVISÃO DO RESPETIVO MODELO INSTITUCIONAL, ESTATUTÁRIO E FINANCEIRO, DE ACORDO COM O PREVISTO NO PROGRAMA DO GOVERNO E, TENDO EM CONTA, AS RECOMENDAÇÕES EM APREÇO DO TRIBUNAL DE CONTAS, AS QUAIS DEVEM SER PONDERADAS QUANTO AO SEU ALCANCE, EFEITOS E IMPLICAÇÕES, SOBRETUDO CONSIDERANDO AS CONSEQUÊNCIAS, TAMBEM FINANCEIRAS, DA SUA IMPLEMENTAÇÃO.

UMA OUTRA RECOMENDAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS, VERSA SOBRE O PAGAMENTO PELA ADSE AO SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE DA REGIÃO AUTONOMA DA MADEIRA, SENDO QUE O TRIBUNAL PROPÕE QUE O GOVERNO MANDE REVERTER, ATRAVES DA DOTAÇÃO ORÇAMENTAL DO SERVIÇO NACIONAL DE SAUDE, PROCURANDO DESTA FORMA ELIMINAR O PREJUIZO QUANTIFICADO, OS MONTANTES PAGOS "SENDO QUE O TRIBUNAL CONSIDERA ESSE PAGAMENTO FEITO DE FORMA ILEGAL" PELA ADSE-DG AO SERVICO REGIONAL DE SAÚDE DA MADEIRA.

RECOMENDA TAMBÉM O TRIBUNAL DE CONTAS, QUE SE DEVE AINDA GARANTIR QUE A ADSE NAO SUPORTARÁ, FUTURAMENTE, OUTROS ENCARGOS COM OS SERVICOS REGIONAIS DE SAUDE DA MADEIRA E DOS AÇORES, RELATIVOS A SERVIÇOS PRESTADOS AOS BENEFICIARIOS DA ADSE, AOS QUAIS ESTES JÁ TEM DIREITO, SEGUNDO A PERSPETIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS, ENQUANTO CIDADÃOS BENEFICIÁRIOS E CONTRIBUINTES DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE CONSTITUCIONALMENTE PREVISTO.

OUTRAS RECOMENDAÇÕES DOS TRIBUNAL DE CONTAS VERSAM AINDA SOBRE:

A) GARANTIR A EXCLUSAO DO SISTEMA ADSE RELATIVAMENTE A OBJETIVOS DE CONTEXTO (V.G., ORCAMENTAIS, DE COESAO SOCIAL, DE CONCERTACAO SOCIAL, ENTRE OUTROS) QUE SAO RESPONSABILIDADE

DO ESTADO NA PROSSECUÇÃO DAS SUAS FUNÇOES SOCIAIS E DE SOBERANIA E QUE DEVEM SER FINANCIADOS POR IMPOSTOS.

B) ZELAR PARA QUE A SUSTENTABILIDADE DA ADSE NAO SEJA PREJUDICADA POR CONFLITOS DE INTERESSES COM OS OBJETIVOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE NO AMBITO DO SNS.

C) ASSEGURAR QUE A INTEGRAÇÃO DA ADSE NO MINISTÉRIO DA SAÚDE NAO SE TRADUZ NA NIVELAÇÃO DOS SERVICOS DA ADSE COM AS DO SNS, DADO QUE A CAPACIDADE DA ADSE ATRAIR QUOTIZADOS, DISPOSTOS A CONTRIBUIR FINANCEIRAMENTE PARA O SISTEMA, DEPENDE DE A MESMA PRESTAR UM SERVIÇO DIFERENCIADO FACE AO SNS.

D) DILIGENCIAR NO SENTIDO DE AS ANÁLISES A EFETUAR, QUANTO A CENÁRIOS DE ALARGAMENTO DA ADSE A OUTRAS POPULAÇÕES, NAO SEREM LIMITADAS EM RELAÇÃO A ALGUMAS DAS OPÇÕES DE ALARGAMENTO POSSÍVEIS, NOMEADAMENTE A DE ALARGAMENTO À GENERALIDADE DOS CIDADÃOS, SENDO QUE A DECISÃO SOBRE O ALARGAMENTO DA ADSE E A SUA ABRANGÊNCIA DEVE SER DECISÃO INTEGRAL DOS QUOTIZADOS.

ESTAS RECOMENDACÕES INCLUEM ASSIM, DECISÕES, ADOTADAS NO AMBITO DO ATUAL QUADRO JURIDICO - MAS QUE SE REPORTAM AOS PAGAMENTOS REALIZADOS ÀS REGIÕES AUTÓNOMAS - E MATÉRIAS QUE DEPENDEM DA ALTERACAO DO ATUAL ENQUADRAMENTO JURIDICO/FUNCIONAL DA ADSE, QUE CUMPRE DISTINGUIR.

NESTES TERMOS O TRIBUNAL DE CONTAS REFERE QUE:

NAS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DA "*AUDITORIA DE SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA AO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL AOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS*", O TRIBUNAL DE CONTAS REFERE O SEGUINTE:

"APESAR DE NÃO DISPOR DE TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA O EFEITO, A ADSE FINANCIOU O ORÇAMENTO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA, ATRAVÉS DO SEU SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE.

DE FACTO, EM SETEMBRO DE 2015, A ADSE UTILIZOU OS EXCEDENTES GERADOS EM 2014 PARA EFETUAR UM PAGAMENTO NO VALOR DE € 29,8 MILHÕES AO SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE DA MADEIRA, RESULTANTE DA UTILIZAÇÃO DAS UNIDADES DE SAÚDE DESTE SERVIÇO PELOS BENEFICIÁRIOS DA ADSE ENTRE 2010 E 2015.

O FINANCIAMENTO DOS CUIDADOS DE SAÚDE DOS CIDADÃOS DA REGIÃO É UMA OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE DA MADEIRA, INDEPENDENTEMENTE DE SEREM OU NÃO BENEFICIÁRIOS DA ADSE. ASSIM ESTA DECISÃO COLOCA OS EXCEDENTES DA ADSE, QUE DEVEM SER UTILIZADOS EM BENEFÍCIO DOS SEUS QUOTIZADOS, A FINANCIAR O ORÇAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA MADEIRA, SENDO UM EXEMPLO DE INSTRUMENTALIZAÇÃO DA ADSE PELO GOVERNO DA REPÚBLICA.

NOTE-SE QUE A ADSE, A PARTIR DE 2010, DEIXOU DE RECEBER TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA PAGAR CUIDADOS DE SAÚDE PRESTADOS AOS SEUS BENEFICIÁRIOS NO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE E NOS SERVIÇOS REGIONAIS DE SAÚDE. POR ESTE MOTIVO, A ADSE, POR DECISÃO DO ANTERIOR DIRETOR-GERAL, NUNCA HAVIA RECONHECIDO, DESDE ESSA DATA, QUALQUER OBRIGAÇÃO PERANTE O SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE DA MADEIRA DECORRENTE DA UTILIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA DA REGIÃO PELOS BENEFICIÁRIOS DA ADSE".

SALVO O DEVIDO RESPEITO, ENTENDE-SE QUE AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS NA AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS REFERIDO EM ASSUNTO, NÃO ENCONTRAM ACOLHIMENTO NA VERDADE DOS FACTOS NEM ENQUADRAMENTO NO DIREITO VIGENTE. IMPORTA POR ISSO TER PRESENTE OS FACTOS RELEVANTES E, BEM ASSIM, A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA QUE A MATÉRIA CONTROVERTIDA TEVE AO LONGO DO TEMPO.

A) EM 18 DE JANEIRO DE 2010, FOI CELEBRADO ENTRE O MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, O MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL, O MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA E O MINISTÉRIO DA SAÚDE, UM MEMORANDO DE ENTENDIMENTO.

B) EM EXECUÇÃO DESTE MEMORANDO A DOTAÇÃO ORÇAMENTAL DO MINISTÉRIO DA SAÚDE FOI REFORÇADA PARA SATISFAZER DESPESAS DE SAÚDE DOS BENEFICIÁRIOS DA ADSE, DOS BENEFICIÁRIOS DO SUBSISTEMA DE ASSISTÊNCIA NA DOENÇA DAS FORÇAS DE SEGURANÇA E DOS BENEFICIÁRIOS DO SISTEMA DE ASSISTÊNCIA NA DOENÇA DOS MILITARES.

C) O MEMORANDO NO SEU PONTO 2. REFERE QUE DORAVANTE A ADSE, O IASFA E A SAD GNR E PSP FICAM ISENTOS DE QUAISQUER PAGAMENTOS POR CONTA DOS SERVIÇOS DE SAÚDE OU DE OUTROS BENEFÍCIOS PRESTADOS PELO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE (SNS) AOS TRABALHADORES BENEFICIÁRIOS DAQUELAS INSTITUIÇÕES.

D) IMPORTA NOTAR, DESDE JÁ, QUE NÃO FOI CELEBRADO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA E AS REGIÕES AUTÓNOMAS DA MADEIRA E DOS AÇORES NENHUM MEMORANDO COM CONTEÚDO IDÊNTICO.

E) CLARAMENTE A TER-SE SEGUIDO A MESMA METODOLOGIA, ISTO É, A TER-SE CELEBRADO UM MEMORANDO COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS TER-SE-IA REDUZIDO A DOTAÇÃO DA ADSE E AUMENTADO NA EXATA MEDIDA AS TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2010 PARA AS REGIÕES AUTÓNOMAS.

F) IMPLICA AINDA ACRESCENTAR QUE O SUBSISTEMA DE SAÚDE (SAD DA GNR) EM RELAÇÃO AO ESTABELECIDO NO MEMORANDO DE 2010, CONTINUOU A RECONHECER

AS DÍVIDAS PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DO SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE DOS AÇORES E DA MADEIRA REALIZADA AOS SEUS BENEFICIÁRIOS E A PAGÁ-LAS.

G) COM O DEVIDO RESPEITO E TENDO EM CONSIDERAÇÃO ESTE FACTO ADICIONAL, NÃO SE COMPREENDE A POSIÇÃO AGORA TRANSMITIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE CONSIDERAR ILEGAL A ASSUNÇÃO E PAGAMENTO DA DESPESA PELA ADSE EM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS PRESTADOS PELAS ENTIDADES INTEGRADAS NO SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE DA MADEIRA.

H) POR OUTRO LADO, A LEI N.º 48/90, DE 24 DE AGOSTO (LEI DE BASES DA SAÚDE), ALTERADA PELA LEI N.º 27/2002, DE 8 DE NOVEMBRO, DEFINE CLARAMENTE NA BASE XII QUE O *"SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE ABRANGE TODAS AS INSTITUIÇÕES E SERVIÇOS OFICIAIS PRESTADORES DE CUIDADOS DE SAÚDE DEPENDENTES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE"*.

I) O MESMO DIPLOMA PREVÊ NO N.º 1 DA BASE VIII QUE *"(…) NAS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES E DA MADEIRA A POLÍTICA DE SAÚDE É DEFINIDA E EXECUTADA PELOS ÓRGÃOS DO GOVERNO PRÓPRIO, EM OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E PELA PRESENTE LEI"*.

J) ESTABELECE AINDA A LEI DE BASES DA SAÚDE, NA BASE IX E NO QUE TOCA ÀS AUTARQUIAS LOCAIS O SEGUINTE: *"(…) SEM PREJUÍZO DE EVENTUAL TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS, AS AUTARQUIAS LOCAIS PARTICIPAM NA AÇÃO COMUM A FAVOR DA SAÚDE COLETIVA E DOS INDIVÍDUOS, INTERVÊM NA DEFINIÇÃO DAS LINHAS DE ATUAÇÃO EM QUE ESTEJAM DIRETAMENTE INTERESSADAS E CONTRIBUEM PARA A SUA EFETIVAÇÃO DENTRO DAS SUAS ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES".*

K) DO ARTICULADO TRANSCRITO RESULTA, NÃO TEMOS QUALQUER PEJO EM O AFIRMAR, QUE O SNS NÃO SE CONFUNDE COM OS SERVIÇOS REGIONAIS DE SAÚDE OU COM AS AUTARQUIAS LOCAIS.

L) A LETRA DA LEI É CLARA NÃO SENDO GERADORA DE DÚVIDAS OU CONFUSÕES INTERPRETATIVAS.

M) NO QUE SE REFERE AO SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE E ÀS AUTARQUIAS LOCAIS A LEI N.º 3-B/2010, DE 28 DE ABRIL, QUE APROVOU O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2010, PREVÊ, NO SEU ARTIGO 154.º A FORMA COMO O NOVO MODELO IRIA FUNCIONAR, ESTABELECENDO QUE *"(…) AS AUTARQUIAS LOCAIS TRANSFEREM DIRETAMENTE PARA O ORÇAMENTO DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SAÚDE, I. P., O VALOR CORRESPONDENTE AOS ENCARGOS SUPORTADOS PELOS RESPETIVOS ORÇAMENTOS PRÓPRIOS COM DESPESAS PAGAS À ADSE EM 2009 RESPEITANTES A SERVIÇOS PRESTADOS POR ESTABELECIMENTOS DO SNS".*

N) DE FACTO PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS PODER-SE-IA TER PROCEDIDO À REDUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA QUE RECEBEM DO ORÇAMENTO DO ESTADO SENDO O MONTANTE CORRESPONDENTE A ESSA REDUÇÃO REAFECTADO NO MESMO MONTANTE AO SNS.

O) NÃO FOI ESSA A OPÇÃO LEGISLATIVA. NOTE-SE QUE NORMA COM O MESMO ALCANCE TEM SIDO PREVISTA EM TODAS AS LEIS DO ORÇAMENTO DE ESTADO DE 2010 ATÉ 2015.

P) JÁ QUANTO ÀS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS O LEGISLADOR NÃO PREVIU QUALQUER NORMA, PELO QUE, É ESSA A NOSSA CONVICÇÃO, A RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO PERMANECE NA ADSE.

Q) O DIRETOR DA ADSE AO IDENTIFICAR A DOTAÇÃO ORÇAMENTAL QUE DEVERIA PASSAR PARA O SNS NÃO PODE TER CONFUNDIDO O SNS COM O SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE, PELO QUE NÃO TEM, EM NOSSA OPINIÃO, FUNDAMENTO QUALQUER DECISÃO POR PARTE DO ENTÃO DIRETOR-GERAL DE NÃO RECONHECER A OBRIGAÇÃO LEGAL PERANTE O SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE DA MADEIRA.

R) E TANTO ASSIM É QUE, CREDOR E DEVEDOR, ASSUMIRAM A EXISTÊNCIA DA DÍVIDA, A QUAL SE ENCONTRA DOCUMENTADA ATÉ AO CÊNTIMO. OU SEJA, EXISTIA A PLENA CONVICÇÃO DOS OUTORGANTES DO MEMORANDO DE QUE A DIVIDA EXISTIA E ERA EXIGÍVEL.

S) CONSEQUENTEMENTE DE OUTRA FORMA NÃO SERIAM DEFINIDOS OS PROCEDIMENTOS DE PAGAMENTOS ESTABELECIDOS PELOS MEMBROS DO GOVERNO.

T) EM CONCLUSÃO É INCONTROVERTIDO E ABSOLUTAMENTE ISENTO DE DÚVIDA QUE A DÍVIDA EM REFERÊNCIA É UMA DÍVIDA QUE FACE À LEI É DA ADSE. SE NÃO FOSSE ESSA A CONVICÇÃO, REPETE-SE, NÃO TERIA SIDO AUTORIZADO O SEU PAGAMENTO.

U) MAIS, O MONTANTE DA DÍVIDA FOI RIGOROSAMENTE APURADO ESTANDO DOCUMENTADO ATÉ AO CÊNTIMO SENDO QUE A SUA EXISTÊNCIA E APURAMENTO FOI FEITO PELOS SERVIÇOS COMPETENTES, QUER DO LADO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, QUER DO LADO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA.

V) A AFIRMAÇÃO QUE CONSTA DO PONTO 9 DA AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE QUE A PARTIR DE 2010, A ADSE DEIXOU DE RECEBER TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA PAGAR CUIDADOS DE SAÚDE PRESTADOS AOS SEUS BENEFICIÁRIOS NO SERVIÇO NACIONAL E NOS SERVIÇOS REGIONAIS DE SAÚDE, TAMBÉM NÃO É CORRETA.

W) DE FACTO A LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2011 VEIO A CONSAGRAR, NO QUE SE REFERE AO ASSUNTO MENCIONADO NO PONTO ANTERIOR, O PRINCÍPIO DE QUE OS CUSTOS DEVEM ESTAR ASSOCIADOS AOS ORÇAMENTOS DAS ENTIDADES QUE OS GERAM NO CASO VERTENTE AOS SERVIÇOS RELATIVAMENTE AOS SEUS TRABALHADORES.

X) ASSIM, O FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO DEIXOU DE SER FEITO CENTRALMENTE PARA PASSAR A SER FEITO PELOS ORÇAMENTOS DOS SERVIÇOS EM QUE OS BENEFICIÁRIOS EXERCEM FUNÇÕES.

Y) MAS CONTINUA A TRATAR-SE DE VERBAS DO ORÇAMENTO DO ESTADO OU DE RECEITAS PRÓPRIAS DOS SERVIÇOS QUE, ENTRE 2010 E 2014, FORAM ENTREGUES À ADSE DESTINANDO-SE AO FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE BENEFÍCIOS ASSEGURADOS PELA ADSE.

DE FACTO, O ARTIGO 163.º DA LEI N.º 55-A/2010, DE 31 DE DEZEMBRO, ALTEROU O DECRETO-LEI N.º 118/83, DE 25 DE FEVEREIRO, NOS SEGUINTES TERMOS:

«ARTIGO 47.º -A

CONTRIBUIÇÃO PARA A ADSE DA ENTIDADE PATRONAL OU EQUIPARADA

1 — OS SERVIÇOS INTEGRADOS E OS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS, ENQUANTO ENTIDADES EMPREGADORAS, PAGAM UMA CONTRIBUIÇÃO DE 2,5 % DAS REMUNERAÇÕES SUJEITAS A DESCONTO PARA A CGA, I. P., OU PARA A SEGURANÇA SOCIAL DOS RESPETIVOS TRABALHADORES QUE SEJAM BENEFICIÁRIOS TITULARES DA ADSE.

2 — A CONTRIBUIÇÃO PREVISTA NO NÚMERO ANTERIOR É RECEITA PRÓPRIA DA ADSE E DESTINA-SE AO FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE BENEFÍCIOS ASSEGURADOS PELA ADSE, INCLUINDO OS REGIMES LIVRE E CONVENCIONADO.»

A LEITURA DO N.º 2 DO ARTIGO ACIMA REFERIDO, TORNA CLARO QUE A CONTRIBUIÇÃO SE DESTINA AO FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE BENEFÍCIOS ASSEGURADOS PELA ADSE.

NESTAS CONDIÇÕES A AFIRMAÇÃO DE QUE A ADSE DEIXOU DE RECEBER TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA PAGAR CUIDADOS DE SAÚDE PRESTADOS AOS SEUS BENEFICIÁRIOS NO SERVIÇO NACIONAL E NOS SERVIÇOS REGIONAIS DE SAÚDE, NÃO É CORRETA, UMA VEZ QUE COMO JÁ FOI DEMONSTRADO A RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO AOS SERVIÇOS REGIONAIS DE SAÚDE PERMANECEU NA ADSE.

CONVÉM RESSALTAR QUE, MAIS UMA VEZ, AS ENTIDADES QUE FICARAM OBRIGADAS AOS PAGAMENTOS DA CONTRIBUIÇÃO DA ENTIDADE PATRONAL FORAM APENAS AS PERTENCENTES À ADMINISTRAÇÃO CENTRAL, DEIXANDO-SE AO LIVRE ARBÍTRIO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS IMPLEMENTAR ESTA CONTRIBUIÇÃO OU CONTINUAR A FINANCIAR ATRAVÉS DE VERBAS CENTRALIZADAS DO SEU ORÇAMENTO. O MESMO É VÁLIDO PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS QUE CONTINUARAM A PAGAR AS DESPESAS COM VERBAS DO SEU ORÇAMENTO.

FACE AO QUE ANTECEDE CONCLUIU-SE QUE:

- A DÍVIDA PAGA À RA MADEIRA ERA UMA DÍVIDA EXIGÍVEL À ADSE NO ÂMBITO DO ORDENAMENTO JURÍDICO EXISTENTE;
  - QUE O SEU PAGAMENTO FOI REALIZADO COM O PRODUTO DA QUOTIZAÇÃO/REEMBOLSOS DAS ENTIDADES PATRONAIS PÚBLICAS E COMO TAL DINHEIRO DO ORÇAMENTO DO ESTADO OU DE RECEITA PRÓPRIA DAQUELAS ENTIDADES;
  - ACRESCE QUE O PRÓPRIO MEMORANDO DE 29 DE SETEMBRO AUTORIZAVA A INTEGRAÇÃO DO SALDO DE GERÊNCIA DE 2014 NO VALOR NECESSÁRIO PARA REALIZAR O PAGAMENTO.

NESTAS CONDIÇÕES NÃO TEM FUNDAMENTO, NEM SUSTENTAÇÃO LEGAL O QUE É DITO, QUE OS REPRESENTANTES DO GOVERNO DA REPÚBLICA, O SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO E O SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE, QUE OUTORGARAM O MEMORANDO CELEBRADO EM 29 DE SETEMBRO DE 2015, COM REPRESENTANTES DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA, COMPROMETERAM DINHEIROS DA ADSE-DG PARA FAZER FACE A UMA DESPESA QUE É DO ESTADO E QUE DEVIA TER SIDO SATISFEITA POR RECEITAS GERAIS DO ORÇAMENTO DO ESTADO, SITUAÇÃO QUE PODE CONFIGURAR UMA EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA SUSCETÍVEL DE GERAR RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA.

ADICIONALMENTE E REFORÇANDO ESTE ENTENDIMENTO, É O EXPRESSO NA LEGISLAÇÃO RECENTEMENTE APROVADA, COM A PUBLICAÇÃO DA LEI N.º 7-A/2016, DE 30 DE MARÇO, LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2016, ONDE ESTÁ CONTRARIADO O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS.

DESTE MODO PERMITIMO-NOS TRANSCREVER O DISPOSTO NO ARTIGO N.º 111 DA REFERIDA LEI:

"ARTIGO 111.º

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO ESTADO E DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

NA PRESTAÇÃO DOS CUIDADOS DE SAÚDE

1 — OS UTENTES DOS SERVIÇOS REGIONAIS DE SAÚDE (SRS) DAS REGIÕES AUTÓNOMAS TÊM DIREITO AOS CUIDADOS DE SAÚDE PRESTADOS PELAS INSTITUIÇÕES DO SNS NAS MESMAS CONDIÇÕES DOS UTENTES DESTE SERVIÇO E ESTES TÊM DIREITO À PRESTAÇÃO DE CUIDADOS DE SAÚDE PELAS INSTITUIÇÕES DO SRS NAS MESMAS CONDIÇÕES DOS RESPETIVOS UTENTES.

2 — A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA NA PRESTAÇÃO DE CUIDADOS DE SAÚDE PELO SNS AOS UTENTES DOS SRS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS E A DESTES PARA COM OS UTENTES DO SNS REGE – SE PELO PRINCÍPIO DA RECIPROCIDADE.

3 — O DISPOSTO NO NÚMERO ANTERIOR NÃO SE APLICA AOS SUBSISTEMAS DE SAÚDE, QUE SÃO RESPONSÁVEIS FINANCEIRAMENTE PELOS CUIDADOS DE SAÚDE PRESTADOS AOS RESPETIVOS BENEFICIÁRIOS.

4 — AS DÍVIDAS LIQUIDADAS À PRESENTE DATA E DERIVADAS DA PRESTAÇÃO DE CUIDADOS DE SAÚDE PELO SNS AOS UTENTES DOS SRS, E DESTES AOS UTENTES DO SNS SÃO REGULARIZADAS NOS TERMOS A ACORDAR ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA E OS RESPETIVOS GOVERNOS REGIONAIS, QUE, PARA O EFEITO, CONSTITUIRÃO UM GRUPO DE TRABALHO CONJUNTO.

5 — AS NORMAS PREVISTAS NO PRESENTE ARTIGO PRODUZEM EFEITOS A PARTIR DA DATA DA ENTRADA EM VIGOR DOS DIPLOMAS APROVADOS PELAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS QUE ESTABELEÇAM A RECIPROCIDADE DOS CUIDADOS PRESTADOS PELOS SRS, OU ENTIDADES NELES INTEGRADOS, AOS UTENTES DO SNS."

REALÇA-SE QUE O ESTABELECIDO NO N.º 3 DESTE ARTIGO N.º 111 DA LEI N.º 7-A/2016, CONTRARIA COMO JÁ FOI REFERIDO, O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS, REFORÇANDO QUE OS SUBSISTEMAS DE SAÚDE SÃO RESPONSÁVEIS FINANCEIRAMENTE PELOS CUIDADOS DE SAÚDE PRESTADOS AOS SEUS BENEFICIÁRIOS.

ASSIM DE ACORDO COM O ESTABELECIDO NO N.º 1 DO ARTIGO N.º 106 DA MESMA LEI N.º 7-A/2016, DE 30 DE MARÇO, TAL NÃO SE APLICA SE AS PRESTAÇÕES DE SAÚDE FOREM PRESTADAS NO SNS, JÁ QUE ESSE PRECEITO LEGAL REFERE QUE AS PRESTAÇÕES DE SAÚDE REALIZADAS POR ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS DO SNS AOS BENEFICIÁRIOS DA ADSE SÃO SUPORTADAS PELO ORÇAMENTO DO SNS, RESTANDO POR EXCLUSÃO DE PARTES, QUE OS SUBSISTEMAS DE SAÚDE APENAS FICAM RESPONSÁVEIS FINANCEIRAMENTE PELOS CUIDADOS PRESTADOS AOS SEUS BENEFICIÁRIOS PELAS INSTITUIÇÕES DOS SRS.

"ARTIGO 106.º

ENCARGOS COM PRESTAÇÕES DE SAÚDE NO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

1 — SÃO SUPORTADOS PELO ORÇAMENTO DO SNS OS ENCARGOS COM AS PRESTAÇÕES DE SAÚDE REALIZADAS POR ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS DO SNS AOS BENEFICIÁRIOS:

A) DA ADSE, REGULADA PELO DECRETO -LEI N.º 118/83, DE 25 DE FEVEREIRO;…"

RELATIVAMENTE À RECOMENDACAO DE "REVERTER, ATRAVES DA DOTAÇÃO ORCAMENTAL DO SERVICO NACIONAL DE SAUDE, OS MONTANTES ILEGALMENTE PAGOS PELA ADSE-DG AO SERVICO REGIONAL DE SAÚDE DA REGIÃO AUTONOMA DA MADEIRA, ELIMINANDO O PREJUIZO QUANTIFICADO", E TENDO A MESMA COMO FUNDAMENTO A CONCLUSAO DO RELATORIO DE QUE SE TERIA VERIFICADO "A APROPRIAÇÃO, PELO GOVERNO DA REPUBLICA, DOS EXCEDENTES DA ADSE, PROVENIENTES DO AUMENTO DA TAXA DE DESCONTO PARA 3,5% PARA FINANCIAR O SERVICO REGIONAL DE SAUDE DA MADEIRA, TENDO ASSIM SIDO UTILIZADOS CERCA DE 28,9 MILHÕES DE EUROS DESSES EXCEDENTES CONSIGNADOS AO PAGAMENTO DOS BENEFICIOS DE SAÚDE UTILIZADOS PELOS QUOTIZADOS DA ADSE, PARA FINANCIAR NECESSIDADES PUBLICAS, DESCAPITALIZANDO A ADSE,

PARA SUPORTAR PELA ADSE ENCARGOS QUE DEVEM SER SUPORTADOS PELO ESTADO, TAL COMO O FAZ PARA OS RESTANTES CIDADÃOS".

APESAR DE SE RESPEITAR A DOUTA OPINIÃO VEICULADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS, NAO PODEREMOS CONCORDAR QUE SE TENHA VERIFICADO A ALEGADA APROPRIAÇÃO IDENTIFICADA PELO RELATORIO E CONSEQUENTEMENTE AS REFERIDAS E ALEGADAS ILEGALIDADES COMETIDAS PELOS ANTERIORES SECRETÁRIOS DE ESTADO DO XIX GOVERNO E PELO DIRETOR-GERAL DA ADSE.

EM CAUSA ESTA COMO JÁ FOI REFERIDO, O MEMORANDO CELEBRADO EM 29 DE SETEMBRO DE 2015 PELOS REPRESENTANTES DO XIX GOVERNO DA REPUBLICA COM REPRESENTANTES DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA, QUE DE ACORDO COM O TRIBUNAL DE CONTAS, COMPROMETEU "DINHEIROS DA ADSE-DG PARA FAZER FACE A UMA DESPESA QUE ERA DO ESTADO E QUE DEVIA TER SIDO SATISFEITA PELA DOTAÇÃO ORÇAMENTAL DO SERVICO NACIONAL DA SAUDE", A QUE ACRESCE A FACTO DE QUE "SABENDO QUE A ADSE-DG NÃO ERA, DESDE 2010, RESPONSAVEL PELO PAGAMENTO DAQUELES SERVICOS, O DIRETOR-GERAL AUTORIZOU E PROCEDEU AO PAGAMENTO DE UMA DESPESA NO MONTANTE DE 29,8 MILHÕES DE EUROS, EM 16.10.2015, QUE NAO SE ENQUADRA NA MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA ADSE-DG, UTILIZANDO DINHEIROS QUE ESTAVAM AFETOS A OUTROS FINS", SENDO QUE, NOS TERMOS DO RELATORIO, ESSAS SITUAÇÕES PODERAO CONFIGURAR EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS SUSCEPTIVEIS DE GERAR RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA E SANCIONATÓRIA.

A RECOMENDAÇÃO EM CAUSA RESULTA DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE QUE A ADSE, DESDE 2010, NAO É RESPONSAVEL PELO FINANCIAMENTO DOS CUIDADOS DE SAUDE PRESTADOS AOS SEUS BENEFICIARIOS NAS REGIÕES AUTONOMAS.

O TRIBUNAL DE CONTAS CHEGA A ESTA CONCLUSÃO PORQUE EM 2010 FOI CELEBRADO UM MEMORANDO DE ENTENDIMENTO ENTRE QUATRO MINISTROS DO ENTÃO GOVERNO DA REPUBLICA, O MINISTRO DAS FINANCAS, O MINISTRO DA DEFESA NACIONAL, O MINISTRO DA ADMINISTRACAO INTERNA E O MINISTRO DA SAUDE, ATRAVES DO QUAL SE TRANSFERIU A RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO DAS DESPESAS FEITAS NO AMBITO DO SNS PELOS BENEFICIARIOS DA ADSE, PARA O MINISTERIO DA SAUDE.

NO ENTANTO ESSE MEMORANDO NAO TEVE COMO OBJETO, NEM PODERIA TER TIDO, AS DESPESAS REFERENTE AOS SERVICOS PRESTADOS PELOS SERVIÇOS REGIONAIS DE SAÚDE DAS REGIOES AUTONOMAS AOS BENEFICIARIOS DA ADSE.

DESDE LOGO PORQUE, DE ACORDO COM A BASE XII DA LEI N.°48/90, DE 24 DE AGOSTO, QUE APROVA A LEI DE BASES DA SAUDE (ALTERADA PELA LEI N.°27/2002, DE 8 DE NOVEMBRO), O "SERVICO NACIONAL DE SAUDE ABRANGE TODAS AS INSTITUICOES E SERVICOS OFICIAIS PRESTADORES DE CUIDADOS DE SAUDE DEPENDENTES DO MINISTERIO DA SAUDE", SENDO QUE O N.°1 DA BASE VIII ESTABELECE QUE "(...) NAS REGIOES AUTONOMAS DOS AÇORES E DA MADEIRA A POLITICA DE SAUDE É DEFINIDA E EXECUTADA PELOS ORGÃOS DO GOVERNO PRÓPRIO, EM OBEDIÊNCIA AOS PRINCIPIOS ESTABELECIDOS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA E PELA LEI.

ASSIM SENDO, E FACE A AUTONOMIA RECONHECIDA AOS GOVERNOS REGIONAIS DOS AÇORES E DA MADEIRA RELATIVAMENTE A DEFINIÇÃO E EXECUÇÃO DA RESPETIVA POLÍTICA DA SAUDE, QUALQUER MEMORANDO QUE TIVESSE COMO AMBITO DE APLICAÇÃO A RESPONSABILIDADE PELAS DESPESAS NO AMBITO DOS SERVIÇOS DE SAUDE DAS REGIÕES AUTONOMAS A BENEFICIARIOS DA ADSE, DETERMINARIA OBRIGATORIAMENTE A INTERVENÇÃO DE UM REPRESENTANTE DOS GOVERNOS REGIONAIS DOS AÇORES E DA

MADEIRA NA SUA CELEBRACAO, O QUE COMO, RESULTA CLARO DO TEOR DO MEMORANDO DE 2010, NAO ACONTECEU.

MAS MAIS, E AINDA TENDO EM CONTA A REFERIDA AUTONOMIA, DA MESMA FORMA QUE, NOS TERMOS DO MEMORANDO DE 2010, E EM EXECUÇÃO DO MESMO, A DOTAÇÃO ORÇAMENTAL DO MINISTERIO DA SAÚDE FOI REFORÇADA PARA SATISFAZER AS DESPESAS DE SAUDE DOS BENEFICIARIOS DA ADSE, DOS BENEFICIARIOS DO SUBSISTEMA DE ASSISTENCIA NA DOENCA DAS FORCAS DE SEGURANCA (SAD DA PSPS E SAD DA GNR) E DOS BENEFICIARIOS DO SISTEMA DE ASSISTENCIA NA DOENCA DOS MILITARES (ADM), CASO O MESMO MEMORANDO TIVESSE TIDO COMO AMBITO DE APLICAÇÃO, TAMBEM, AS DESPESAS DE SAUDE DOS BENEFICIARIOS DAQUELES SUBSISTEMAS NAS REGIOES AUTONOMAS, ENTAO A DOTAÇÃO DA ADSE TERIA CONSEQUENTEMENTE SIDO REDUZIDA E AUMENTADA NA EXATA MEDIDA O VALOR DAS TRANSFERENCIAS DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2010 PARA AS REGIOES AUTONOMAS, O QUE TAMBEM NAO ACONTECEU.

RECOMENDA AINDA O TRIBUNAL DE CONTAS, QUE O MINISTRO DA SAÚDE DEVE AINDA GARANTIR QUE A ADSE NAO SUPORTARÁ NO FUTURO OUTROS QUAISQUER ENCARGOS COM OS SERVIÇOS REGIONAIS DE SAUDE DA MADEIRA E DOS AÇORES.

NO QUE TANGE AO PROJETO DE RECOMENDAÇÃO NO SENTIDO DE "GARANTIR QUE, A ADSE NAO SUPORTA, FUTURAMENTE, ENCARGOS COM OS SERVICOS REGIONAIS DE SAUDE DA MADEIRA E DOS ACORES, RELATIVOS A SERVICOS PRESTADOS AOS BENEFICIÁRIOS DA ADSE, AOS QUAIS ESTES JÁ TEM DIREITO, ENQUANTO CIDADÃOS BENEFICIÁRIOS E CONTRIBUINTES DO SERVIÇO NACIONAL DE SAUDE CONSTITUCIONALMENTE PREVISTO, NEM QUALQUER OUTRA DESPESA

PUBLICA", O MESMO PARECE PARTIR DE PREMISSAS JURÍDICAS COM AS QUAIS NAO SE CONCORDA.

EM PRIMEIRO LUGAR, ESTA PRESSUPOSTO NO RELATÓRIO QUE DO FACTO DE AS COTIZAÇÕES DOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PUBLICAS SEREM, NESTE MOMENTO, A QUASE UNICA FONTE DE FINANCIAMENTO DA ADSE-DG, DECORRE A NATUREZA PRIVADA DOS RESPETIVOS FUNDOS, PASSANDO A MISSAO DA ADSE-DG A SER DE NATUREZA PRIVADA.

NO ENTANTO ESTE ENTENDIMENTO CONTENDE, DESDE LOGO, COM A ATUAL CONFIGURAÇÃO JURIDICA DA ADSE, A QUAL É DE UMA DIREÇÃO-GERAL, CUJAS COMPETENCIAS LEGALMENTE ESTABELECIDAS SÃO PARA PROSSEGUIR ATRIBUIÇÕES DO ESTADO E NAO DE QUAISQUER INTERESSES PRIVADOS, MESMO QUE DE EXPRESSÃO COLETIVA.

ASSIM SENDO, E ATÉ QUE EXISTA UMA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA, NAO É POSSIVEL RETIRAR, DO PONTO DE VISTA DO PRINCIPIO DA LEGALIDADE, QUALQUER IMPLICAÇÃO QUANTO AOS FINS PUBLICOS PROSSEGUIDOS PELA DIREÇÃO-GERAL DA ADSE.