

## **Conselho Geral e de Supervisão da ADSE, I.P.**

**Parecer n.º 2/2025**

### **Contas e Relatório de Atividades de 2024**

#### **I. ENQUADRAMENTO**

O Conselho Diretivo enviou ao CGS, em 02/05/ 2025, o Relatório de Atividades referente ao ano de 2024, acompanhado do Relatório e Parecer do Fiscal Único.

#### **II. O RELATÓRIO DE ATIVIDADES DE 2024**

1. Destaca-se a apresentação do Relatório de Atividades numa forma mais perceptível, embora mais extensa (237 páginas), o que permite uma leitura mais correta e apreciativa da atividade da ADSE ao longo do ano.
2. Dada a forma de apresentação, optou-se por analisar/comentar os diversos pontos pela ordem que foram apresentados, o que permitirá um melhor acompanhamento do desenvolvimento do Parecer.

#### **III. SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. Regista-se uma predominância nacional de Hospitais privados – 54% – o que influencia diretamente a procura desses serviços por parte dos beneficiários da ADSE.
2. Verifica-se um saldo positivo de 173,8 milhões de euros (M€), com as receitas a aumentarem 8%, para 870,7 M€, sendo que a despesa total também cresceu 8%, para 696,9 M€, traduzindo-se num resultado líquido de 134,3 M€.
3. Verifica-se um aumento dos gastos com o Regime Convencionado e o Regime Livre, particularmente devido à assunção por parte da ADSE das despesas dos trabalhadores da Administração Local.

## Conselho Geral e de Supervisão da ADSE, I.P.

4. Foi implementado um processo automático de análise de faturas recebidas, o que permitiu que fossem avaliados e despachados cerca de 250 mil pedidos de reembolso sem intervenção humana.
5. Referido o reforço da rede de convenções e foram revistas as Tabelas do Regime Livre.
6. Foi implementada uma ferramenta (ADSE SAS) para prevenção de irregularidades e abusos.
7. Regista-se a dificuldade de preenchimento do Quadro de Pessoal da ADSE que tem 170 lugares preenchidos dos 279 existentes, sendo que a taxa de absentismo subiu 4,9% em relação ao ano anterior.
8. Foi implementado um limite de 500,00 € de custos para os beneficiários nas cirurgias no Regime Convencionado, o aumento dos reembolsos das consultas de especialidade no Regime Livre e a introdução de novas especialidades para o ano de 2025.
9. No Regime Convencionado houve alterações na Tabela de Enfermagem, revisão de preços no Instituto Português de Sangue e Transplantação, a unificação das Tabelas de Preços para todos os prestadores com a eliminação da Tabela Especial das IPSS.
10. A migração dos sistemas permitiu a transformação Digital, reforçando a eficiência dos serviços internos e facilitando a utilização por parte dos beneficiários.
11. As contribuições dos beneficiários cresceram 8,9%, atingindo 812,8 M€ e houve uma redução do número dos beneficiários isentos, cujo valor de isenção continua nos 635,00 € desde 2021, por força do Decreto-Lei n.º 4/2021. De realçar que a Portaria n.º 317/2024/1, de 6/12, consagrou a transferência do Ministério das Finanças para a ADSE da verba destinada a suportar estes descontos dos beneficiários isentos. Segundo informação do Conselho Diretivo esta verba será transferida para a ADSE o mais tardar no mês de julho deste ano.

## Conselho Geral e de Supervisão da ADSE, I.P.

12. O Conselho Geral de Supervisão considera necessária a atualização do valor da isenção, que vigora desde 2021, para um valor que permita acompanhar a evolução da inflação ou que acompanhe o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), eventualmente sendo estabelecido em 1,5 vezes esse valor.
13. Houve um aumento das despesas no Regime Convencionado de 6,2%, atingindo os 674,8 M€ e no Regime Livre de 9,3%, atingindo os 203,5 M€.

### IV. Relatório de Atividades

1. Do Mapa de Pessoal (pág.43) estão preenchidos 60,1% dos postos de trabalho, existindo 109 vagas por preencher e o absentismo aumentou em 4,9%. As ausências ao trabalho subiram 6% face a 2023.
2. O número total de beneficiários (pág.46) é de 1 332 419, sendo que houve 55 719 novas inscrições. Houve 2064 renúncias e 144 045 perdas. Em dezembro de 2024 o número total de beneficiários é de 957 414 titulares e 375 005 familiares. Constatou-se uma evolução positiva no aumento de beneficiários no período de 2022 a 2024, exceto nos escalões etários 35-44 anos e 55-64 anos (pág.49).
3. A variação de beneficiários por entidade empregadora (pág.51) é a seguinte: Administração Central – 7,7%; Administração Local +30,5%; Açores -1,3%; Madeira - 2,1%; Acordos de Capitação -85,1% e Aposentados +2,2%.
4. Registou-se um aumento de 42 convenções (pág.52), das quais 8 foram reativações e 6 mudanças de titularidade, registando-se 15 cancelamentos. Implicando de forma positiva um aumento do número de locais de prestação na generalidade das valências, exceto em cirurgia, internamento, radioncologia e análises clínicas. O esforço de incremento de convenções ainda não permitiu colmatar a ausência de locais de prestação em cerca de 41 concelhos, no continente e ilhas (pág.53).
5. No regime convencionado (pág. 66) houve uma despesa superior a 503 M€, sendo que a participação dos beneficiários foi de 123 M€ e a receita dos prestadores subiu mais de 627 M€. O número de utilizadores do regime convencionado foi de 930 421

## Conselho Geral e de Supervisão da ADSE, I.P.

e o valor médio pago por utilizador foi de 540,00 €. Sugere-se que o quadro com a evolução comparada Regime Convencionado versus Regime Livre (pág. 72) mencione também o custo médio, considerando na despesa da ADSE no Regime Livre o valor reembolsado e não reembolsado.

6. A Consultoria Clínica emitiu 14 121 pareceres, sendo a maioria (86%) para o regime livre, resultando numa taxa de indeferimento de 38,4%. No regime convencionado a taxa de indeferimento foi de 16,2%, mas deveria ser superior, uma vez que tal resulta do incumprimento do prestador por não submeter à ADSE os procedimentos. Deveriam ser enviados mais processos para análise, pois desta atividade resulta um maior controlo de sobrefaturação, fraude e desperdício.
7. Com a implementação do limite de pagamento das cirurgias, referido no ponto 8, estima-se que (pág. 96) os beneficiários pouparão anualmente mais ou menos 13 M€, valor a suportar pela ADSE.
8. Para 2025 a ADSE prevê atualizar preços de 74 códigos em diversas especialidades e mais 52 novos códigos cirúrgicos.
9. Também para 2025 (pág. 97) os valores que a ADSE paga aos prestadores de serviços de especialidade no Regime Convencionado vão aumentar em mais 10,00 € na Clínica Geral, em mais 5,00 € na Psicologia Clínica e nas consultas de Nutrição em mais 7,50 €. As consultas multidisciplinares em Oncologia serão financiadas integralmente pela ADSE. Com este aumento de participações a ADSE prevê um aumento de mais 16,5 M€ no pagamento aos prestadores (mais 6%) e uma redução de encargos para os beneficiários em mais ou menos 11,2 M€.
10. Em 2025 verificou-se um aumento do reembolso das consultas presenciais (pág. 98) de 20,45 € para 25,00 € e nas modalidades de consultas de Nutrição e Teleconsultas passará a haver um reembolso de 16,00 € e 20,00 €, respetivamente. Vai ser realizada uma revisão das Tabelas e Regras da ADSE para harmonização interna e externa com o SNS.
11. Registou-se (pág.103) um aumento de despesas com o pessoal de mais 4,1% e de 7,2% na aquisição de serviços (+682 mil €).

## **Conselho Geral e de Supervisão da ADSE, I.P.**

12. O Mapa de Pessoal (pág. 114, 115 e 116) prevê 279 postos de trabalho, dos quais estão ocupados 170, pelo que houve um decréscimo de 4% em relação ao ano anterior, onde existiam 177 postos de trabalho ocupados.
13. Para além destes trabalhadores do Mapa de Pessoal há 42 médicos avançados para a realização de Juntas Médicas, uma avença com um Consultor Jurídico e outra com um Técnico de Tecnologias de Informação.
14. Na pág. 125 no quadro apresentado, haverá um erro no número total de saídas. Serão 26 saídas e não 262.
15. Na pág. 142 o aumento de 38,38% no pagamento de outros abonos em numerário ou espécie (+120 mil €) merece uma explicação mais detalhada.
16. Relativamente às Ações de Formação (pág. 148 a 151), foram realizadas 51 das quais 21 do Plano previsto e 30 extraplano. Foram aprovadas 80 ações e houve uma taxa de execução de apenas 26%, não sendo claras/percetíveis as razões para tal desconformidade entre as Ações previstas no Plano de Formação e as efetivamente realizadas, nem quais dependem diretamente da ADSE.
17. Regista-se o Inquérito de satisfação ao regime convencionado (pág.172 a 210) que é considerado muito representativo, como se pode inferir do número de beneficiários participantes.
18. No inquérito de satisfação ao atendimento (pág. 211 a 237), conclui-se no ponto 9 (pág. 235) que deve haver um acréscimo das comparticipações e uma revisão dos valores reembolsáveis nas seguintes especialidades: Estomatologia, Oftalmologia, Implantes Dentários, Medicina Alternativa e a revisão dos Códigos das Cirurgias.

### **V. Certificação Legal das Contas**

## Conselho Geral e de Supervisão da ADSE, I.P.

1. As Contas foram entregues de acordo com o referencial contabilístico Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), previsto no Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, na sua redação atual.
2. O Relatório e Parecer do Fiscal Único (BDO & Associados, SROC, Lda.) conclui no sentido de serem aprovados:
  - a) O Relatório de Atividades, o Balanço, a Demonstração dos Resultados por Naturezas, a Demonstração das Alterações no Património Líquido, a Demonstração de Fluxos de Caixa, o Anexo às Demonstrações Financeiras e as Demonstrações Orçamentais, apresentados pelo Conselho Diretivo da ADSE, relativos ao exercício findo em 31 de dezembro de 2024.
  - b) A proposta de aplicação de resultados apresentada pelo Conselho Diretivo.
3. No âmbito da certificação legal das contas, a BDO & Associados, SROC, Lda. salienta:
  - a) A opinião de que as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da ADSE, em 31 de dezembro de 2024, o seu desempenho financeiro e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data de acordo com o SNC-AP.
  - b) A opinião com reservas quanto ao:
    - i. Ativo líquido da ADSE (rubrica de Clientes) - integra, na sequência de recomendações do Tribunal de Contas, em relatórios auditoria emitidos em 2015 e 2016, um total de cerca de 142 121 000 € (2022: 142 121 000 €) que, traduzem as responsabilidades do Serviço Nacional de Saúde nas despesas de saúde, e outras prestações suportadas pela ADSE, com recurso aos descontos recebidos dos seus beneficiários, relativas aos exercícios até 2024. No entanto, não se encontram previstas nos Orçamentos anuais da ADSE de 2015 a 2025 quaisquer receitas provenientes do Orçamento do Estado para fazer face a estas dívidas não estando ainda esclarecida qual a forma de ressarcimento da ADSE pelas despesas suportadas que são da responsabilidade do Estado.
    - ii. Fornecedores - engloba regularizações à faturação dos prestadores da rede convencionada no valor 91 967 783 €, dos quais 90 725 733 € são relativos a exercícios anteriores e 471 010 € referentes ao exercício de 2024. Por outro

## Conselho Geral e de Supervisão da ADSE, I.P.

lado, a ADSE contabilizou no exercício de 2018 uma Provisão para riscos e encargos no valor de 12 636 190 €, que reflete o risco de existirem incorreções na faturação dos prestadores que podem afetar os valores mínimos que servem de padrão ao cálculo das regularizações.

Está ainda em curso o processo de conferência final dos valores faturados nestes exercícios pelos prestadores convencionados, do qual poderão resultar ajustamentos que ainda não é possível quantificar. Esta situação configura uma limitação ao âmbito e profundidade dos apuramentos: rúbrica de Fornecedores (regularizações acumuladas de 90 725 773 €), Fornecimentos e serviços externos (regularização efetuadas no exercício de 402 928 €), Provisões (acumulado de 12 636 190 €) e Resultados transitados (regularizações acumuladas de 77 686 655 €).

- iii. Na Demonstração de Fluxos de Caixa/Variação de Caixa e seus equivalentes no final de 2024, no valor 93 416 733 €, não reflete a diferença entre os equivalentes de caixa no fim do período (207 611 210 €) e os equivalentes de caixa no início do período (1 233 894 477 €), que ascende a 1 036 283 477 €, valor equivalente ao saldo de gerência de 2024 apresentado no mapa da Demonstração de Desempenho Orçamental.
  - iv. À data da emissão da certificação de contas a BDO não se encontrava habilitada com um conjunto significativo de respostas aos pedidos de confirmação de saldos e de outras informações sobre Prestadores Convencionados, o que constituiu uma limitação ao âmbito e a profundidade do seu trabalho. No entanto estão convictos que a prova de auditoria que obtiveram é suficiente e apropriada para proporcionar uma base para a formulação da opinião com reservas.
4. Relativamente à reserva do Parecer do Fiscal Único, indicada na subalínea i), alínea b) do ponto 4 deste parecer, quanto a não se encontrarem previstas nos Orçamentos anuais da ADSE de 2015 a 2024 quaisquer receitas provenientes do Orçamento do Estado, refere-se que a Lei OE2024 previa a transferência em 2024 de 11 350 047 € de dotação do Ministério das Finanças para a ADSE, I. P., destinada a suportar as dotações equivalentes aos descontos que seriam devidos mensalmente pelos beneficiários titulares da ADSE, a que se refere o artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro.

## Conselho Geral e de Supervisão da ADSE, I.P.

5. Em 2024 a receita efetiva própria cresceu 8% face ao ano anterior, atingindo 870,7 M€. As contribuições dos beneficiários para a ADSE, cresceram 8,9%, atingindo 746,1 M€, mais 43,6 M€ que no ano anterior. Este crescimento é justificado pelo alargamento do universo de beneficiários da ADSE aos CIT, com base no Decreto-Lei n.º 4/2021, de 8 de janeiro, pela redução dos beneficiários isentos por força do art.º 47.º do diploma anterior que vem fixar os 635€ como limite para serem considerados como tal e ainda pelas progressões e aumentos nas carreiras que se têm vindo a verificar.
6. De referir que, em 2024, a ADSE recebeu juros no valor de 28,5 M€, provenientes de aplicações financeiras em CEDIC que deteve no IGCP.
7. A despesa aumentou 8%, atingindo 696,9 M€, colocando a despesa a níveis superiores aos verificados em 2023 (622,4 M€), verificando-se o aumento líquido de 53 655 beneficiários em 2024.
8. O aumento da despesa com o Regime Convencionado foi de 6,2%, atingindo 503 M€, mais 27,7 M€ face a 2023.
9. A despesa com o Regime Livre teve um crescimento de 9,3%, atingindo 186,1 M€. Este crescimento reflete não só a inflação, mas também o abandono de oferta dos prestadores, que saíram do Regime Convencionado após a publicação da nova tabela do regime em setembro de 2021.
10. O resultado líquido foi positivo em 134,3 M€, inferior ao ano anterior em 26,3 M€.

### VI. Conclusões Finais

1. Conforme referido em anteriores Pareceres do CGS, as situações objeto de reserva no contexto da certificação legal das contas (ponto 4) devem ser melhoradas/sanadas.
2. A atividade da ADSE continua carenciada de recursos humanos, onde houve uma diminuição de 7 trabalhadores em relação a 2023 para o que importa encontrar

## **Conselho Geral e de Supervisão da ADSE, I.P.**

soluções para dar uma cada vez melhor resposta aos beneficiários, evitar sobrecargas de trabalho e reduzir e/ou excluir a necessidade de outsourcing, onde houve um aumento de 7,2% na verba desta rubrica.

3. As dívidas dos grandes prestadores ainda não foram regularizadas, mesmo havendo protocolos assinados para o seu pagamento com os grupos privados de saúde.
4. Também ainda não foi encontrada solução para o pagamento da dívida do Serviço Nacional de Saúde à ADSE, situação que deve merecer um empenhamento concreto por parte do Conselho Diretivo junto da Tutela, por forma a resolver de vez esta situação.
5. Reforça-se a necessidade da transferência da verba destinada a suportar os descontos dos beneficiários isentos, não só a referente ao ano anterior, que segundo informação do Conselho Diretivo será transferida para a ADSE o mais tardar no mês de julho deste ano, como também a previsão anual das verbas a transferir.
6. O Conselho Geral de Supervisão reforça a necessidade de atualizar o valor da isenção, que vigora desde 2021, para um valor que permita acompanhar a evolução da inflação ou, em alternativa, que acompanhe valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), eventualmente correspondendo a 1,5 vezes esse valor.
7. Saliencia-se a necessidade da alteração da tabela do regime livre no que respeita nomeadamente à medicina oral, aos óculos e lentes oculares, e no apoio aos lares.
8. Atendendo aos resultados verificados e às reservas existentes, mais de 1.300 M€ e continuando a analisar a sustentabilidade da ADSE, é de analisar a possibilidade de redução das contribuições dos beneficiários, que se situam em 3,5% e em 14 meses.

**O Parecer foi aprovado na generalidade e na especialidade por unanimidade.**

Lisboa, 26 de junho de 2025