

REGIME SANCIONATÓRIO DOS BENEFICIÁRIOS DA ADSE

Nos termos do disposto nos artigos 3.º, alínea g), e 6.º, alínea i), do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro, e do artigo 45.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, e com a finalidade de assegurar a devida responsabilidade e cumprimento das obrigações legais e regulamentares por parte dos beneficiários da ADSE, estabelece-se o presente Regime Sancionatório dos Beneficiários da ADSE.

Este regime tem como objetivo estabelecer os critérios de graduação das infrações cometidas pelos beneficiários nas suas relações com a ADSE, I.P., e com os prestadores de cuidados de saúde, bem como fixar e densificar o quadro sancionatório previsto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 476/80, de 15 de outubro.

Considerando que a sustentabilidade e o bom funcionamento do sistema de proteção na doença da ADSE, I.P., dependem do comportamento responsável e ético de todos os beneficiários, este regime pretende promover um sistema eficiente, justo e equilibrado, de forma a assegurar a conformidade com as obrigações dos beneficiários, prevenir infrações e proteger os interesses da Administração e da comunidade de beneficiários.

Assim, ao adotar este regime, a ADSE, I.P., visa assegurar a legalidade e a equidade no exercício da sua função sancionatória, criando um ambiente de confiança e compromisso entre todos os intervenientes no sistema de saúde, com vista ao cumprimento integral das suas obrigações perante o Estado e a comunidade.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1.º

Objeto e âmbito de aplicação

- 1 – O presente regime estabelece o procedimento interno de aplicação de sanções aos beneficiários da ADSE, pelo incumprimento das obrigações legais e regulamentares no âmbito da sua relação com a ADSE e da utilização dos serviços de saúde.
- 2 – A aplicação do presente regime sancionatório rege-se pelos princípios gerais da atividade administrativa, designadamente os princípios da legalidade, da proporcionalidade, da causalidade, e do contraditório.
- 3 – O presente regime aplica-se a todos os beneficiários da ADSE, independentemente da modalidade de adesão.

Artigo 2.º

Deveres dos beneficiários

- 1 – Os beneficiários da ADSE têm o dever de:
 - a) Respeitar as normas legais e regulamentares aplicáveis ao sistema ADSE;
 - b) Prestar informações verdadeiras e completas nos pedidos de reembolso e em todas as comunicações com a ADSE, I.P.;

c) Apresentar apenas documentação autêntica e relativa a atos médicos efetivamente realizados e pagos pelo próprio;

d) Comunicar à ADSE, I.P., no prazo de 30 dias, quaisquer alterações relevantes da sua situação pessoal, profissional ou familiar que possam afetar a qualidade de beneficiário ou os direitos conferidos;

e) Utilizar o cartão de beneficiário de forma pessoal e intransmissível;

f) Não praticar atos fraudulentos ou abusivos no âmbito da utilização dos benefícios da ADSE;

g) Colaborar com a ADSE, I.P., nos procedimentos de verificação, auditoria e controlo;

h) Restituir os montantes indevidamente recebidos;

i) Não solicitar reembolsos por montantes já comparticipados por outras entidades ou sistemas de saúde;

j) Respeitar as regras de utilização das convenções e dos prestadores convencionados.

2 – O incumprimento das obrigações previstas no número anterior constitui infração sancionável nos termos do presente regime.

CAPÍTULO II

CLASSIFICAÇÃO DAS INFRAÇÕES

Artigo 3.º

Infrações leves

1 – São consideradas infrações leves os incumprimentos pontuais e de menor gravidade que não comprometem significativamente o funcionamento do sistema ou os legítimos interesses da ADSE, I.P.

2 – Constituem infrações leves, nomeadamente:

a) Atrasos ou omissões menores na comunicação de alterações da situação pessoal, familiar ou profissional;

b) Incorreções formais em pedidos de reembolso que não impeçam a sua análise e que sejam prontamente corrigidas;

c) Apresentação de documentação incompleta sem intenção fraudulenta;

d) Falta de colaboração pontual com pedidos de esclarecimento da ADSE, I.P.;

e) Utilização indevida do cartão de beneficiário por negligência, sem prejuízo económico;

f) Irregularidades administrativas de reduzida gravidade.

Artigo 4.º

Infrações graves

1 – São consideradas infrações graves os incumprimentos que afetam materialmente os interesses da ADSE, I.P., ou de outros beneficiários, causando prejuízo económico ou comprometendo a integridade do sistema.

2 – Constituem infrações graves, nomeadamente:

- a) Apresentação de pedidos de reembolso com informação deliberadamente incompleta ou incorreta que dificulte a análise;
- b) Fraude ou tentativa de fraude, até ao montante de 500 €;
- c) Não comunicação intencional de alterações relevantes da situação pessoal, profissional ou familiar que afetem os direitos de beneficiário;
- d) Apresentação de pedidos de reembolso por despesas parcialmente comparticipadas por outras entidades, sem a devida declaração;
- e) Utilização indevida do cartão de beneficiário por terceiros com o seu conhecimento;
- f) Recusa injustificada de cooperação com os procedimentos de verificação da ADSE, I.P.;
- g) Prestação de informações falsas ou enganosas sobre a sua situação ou sobre atos médicos;
- h) Não restituição de montantes indevidamente recebidos no prazo estabelecido, sem motivo justificado;
- i) Reincidência em infrações leves (3 ou mais ocorrências em 12 meses).

Artigo 5.º

Infrações muito graves

1 – São consideradas infrações muito graves os incumprimentos que comprometem gravemente a integridade do sistema, envolvem fraude comprovada ou constituem violações éticas ou legais significativas.

2 – Constituem infrações muito graves, nomeadamente:

- a) Apresentação de documentação falsa ou fraudulenta para obtenção de reembolsos;
- b) Solicitação de reembolsos por atos médicos não realizados ou não pagos;
- c) Fraude ou tentativa de fraude de valor superior a 500 €;
- d) Utilização sistemática do cartão de beneficiário por terceiros não beneficiários;
- e) Acumulação fraudulenta de benefícios de múltiplas entidades ou sistemas de saúde sem declaração;
- f) Associação com prestadores para a prática de atos abusivos ou fraudulentos;
- g) Obstrução grave ou sistemática aos procedimentos de verificação ou auditoria da ADSE, I.P.;
- h) Apropriação de cartão de beneficiário de terceiros;
- i) A prática de atos criminosos relacionados com a utilização dos benefícios da ADSE e devidamente comprovados;
- j) Reincidência em infrações graves (3 ou mais ocorrências em 24 meses).

CAPÍTULO III

SANÇÕES

Artigo 6.º

Tipos de sanções

As sanções aplicáveis aos beneficiários são as seguintes, por ordem crescente de gravidade:

- a) Advertência registada;
- b) Suspensão temporária de benefícios.

Artigo 7.º

Advertência registada

- 1 – A advertência registada aplica-se às infrações leves.
- 2 – A advertência registada consiste em comunicação escrita ao beneficiário, identificando:
 - a) Os factos constitutivos da infração e o historial de incumprimentos;
 - b) As normas violadas;
 - c) As consequências do incumprimento;
 - d) As medidas corretivas a adotar;
 - e) O prazo para correção.
- 3 – A advertência é registada no sistema de informação da ADSE, I.P., para efeitos de controlo interno de reincidência.

Artigo 8.º

Suspensão temporária de benefícios

- 1 – A suspensão temporária consiste na cessação temporária do processamento de pedidos de reembolso e da utilização de convenções por parte do beneficiário sancionado.
- 2 – A suspensão temporária aplica-se:
 - a) À reincidência em infrações leves (2 ou mais ocorrências em 24 meses);
 - b) A infrações graves e muito graves;
 - c) A situações que exijam medidas cautelares para proteção do sistema ou de outros beneficiários.
- 3 – A duração da suspensão temporária é fixada entre 10 e 180 dias, para a prática de infrações graves.
- 4 – A duração da suspensão temporária é fixada entre 181 dias e 2 anos, para a prática de infrações muito graves.
- 4 – A fixação da duração da suspensão temporária terá em consideração a gravidade da infração e as circunstâncias do caso concreto, bem como os critérios de graduação previstos no artigo 11.º.
- 5 – A suspensão temporária produz os seguintes efeitos:
 - a) O beneficiário é notificado da suspensão e das suas consequências;
 - b) O cartão de beneficiário é temporariamente desativado no sistema;
 - c) A ADSE, I.P., não processa reembolsos relativos a despesas realizadas durante o período de suspensão;

d) O beneficiário fica impedido de utilizar os prestadores convencionados com apresentação do cartão ADSE.

6 – A suspensão temporária não prejudica:

a) O processamento de reembolsos relativos a despesas efetuadas antes da data de início da suspensão, desde que devidamente documentadas e não relacionadas com a infração;

b) A obrigação de restituição de montantes indevidamente recebidos.

7 – Durante o período de suspensão, o beneficiário mantém a obrigação de pagamento das contribuições, previstas nos artigos 46.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro.

Artigo 9.º

Medidas cautelares

1 – Em situações que revelem indícios de fraude ou de prejuízo grave e iminente para os interesses da ADSE, I.P., pode ser determinada a suspensão cautelar imediata dos benefícios, com posterior regularização procedimental.

2 – A suspensão cautelar deve ser fundamentada e notificada de imediato ao beneficiário, com indicação:

a) Dos factos que a justificam;

b) Do prazo de duração (não superior a 90 dias);

c) Do direito de audição prévia urgente (não superior a 7 dias).

3 – Durante o período de instrução do procedimento sancionatório, pode ser determinada a suspensão cautelar dos benefícios quando se verificarem indícios fundados de:

a) Apresentação de documentação fraudulenta;

b) Solicitação sistemática de reembolsos indevidos;

c) Utilização fraudulenta do cartão de beneficiário;

d) Prejuízo económico significativo para a ADSE, I.P.

4 – A suspensão cautelar durante a instrução determina que:

a) Os pedidos de reembolso apresentados durante o período de suspensão não são processados enquanto decorrer o procedimento;

b) Os pedidos ficam retidos no sistema de informação da ADSE, I.P., a aguardar decisão final;

c) O beneficiário é informado da suspensão cautelar e da retenção dos reembolsos.

5 – Se for aplicada sanção ao beneficiário, os reembolsos retidos durante o período de suspensão cautelar:

a) Não serão pagos, relativamente aos atos ou períodos abrangidos pela infração sancionada;

b) Serão objeto de análise casuística para determinar quais as despesas legitimamente suportadas e não relacionadas com a infração;

c) Apenas serão processados os reembolsos de despesas comprovadamente legítimas e não viciadas pela infração.

6 – Se não houver lugar à aplicação de sanção, por arquivamento do procedimento ou decisão absolutória:

a) Todos os reembolsos retidos durante o período de suspensão cautelar serão imediatamente processados e pagos ao beneficiário;

b) O processamento será efetuado com carácter prioritário, no prazo máximo de 10 dias úteis após a decisão de não aplicação de sanção.

7 – A decisão de suspensão cautelar não prejudica a instauração ou o curso do procedimento sancionatório e pode ser revista a qualquer momento se cessarem as razões que a determinaram.

8 – O beneficiário pode requerer, a todo o tempo, o levantamento da suspensão cautelar, mediante prova da cessação das causas que a determinaram.

9 – Se a suspensão cautelar se mantiver por período superior a 90 dias sem que seja proferida decisão final, o processo deve ser remetido ao dirigente máximo para decisão urgente sobre a manutenção ou levantamento da medida.

CAPÍTULO IV

CRITÉRIOS DE GRADUAÇÃO

Artigo 10.º

Princípio da individualização

As sanções devem ser individualizadas em função das circunstâncias concretas de cada caso, respeitando os critérios de graduação estabelecidos no presente regime.

Artigo 11.º

Crítérios gerais de graduação

Na graduação das sanções, a ADSE, I.P., terá em conta:

- a) A gravidade objetiva da infração;
- b) A gravidade da culpa do beneficiário;
- c) A situação económica e social do beneficiário;
- d) O prejuízo causado à ADSE, I.P., e ao sistema;
- e) As vantagens obtidas pelo beneficiário com a infração;
- f) O grau de colaboração com a ADSE, I.P.;
- g) O comportamento anterior do beneficiário;
- h) As circunstâncias atenuantes e agravantes.

Artigo 12.º

Circunstâncias agravantes

São consideradas circunstâncias agravantes:

- a) Reincidência: repetição de infrações, ainda que de natureza diferente;
- b) Premeditação: planeamento ou organização prévia da conduta infratora;
- c) Prejuízo elevado: danos patrimoniais significativos para a ADSE, I.P., especialmente se de valor superior a 500 €;
- d) Valor económico: montante envolvido na infração;
- e) Duração prolongada: persistência da conduta infratora no tempo;
- f) Resistência à correção: omissão, recusa de colaboração ou obstrução aos procedimentos da ADSE, I.P.;
- g) Multiplicidade de infrações: prática de diversos tipos de infrações simultaneamente;
- h) Complexidade do esquema: utilização de métodos sofisticados ou esquemas organizados;
- i) Associação: envolvimento de terceiros ou associação com prestadores;
- j) Ocultação: tentativa de dissimular a infração ou destruir provas;
- k) Abuso de confiança: aproveitamento da posição de beneficiário para cometer a infração;
- l) Prejuízo para outros beneficiários: quando a conduta afete negativamente outros membros do sistema.

Artigo 13.º

Circunstâncias atenuantes

São consideradas circunstâncias atenuantes:

- a) Ausência de antecedentes: inexistência de infrações anteriores;
- b) Colaboração ativa: cooperação espontânea e efetiva com a ADSE, I.P., no esclarecimento dos factos;
- c) Reparação voluntária: restituição espontânea dos montantes indevidamente recebidos antes da decisão sancionatória;
- d) Confissão: reconhecimento espontâneo da infração;
- e) Arrependimento: demonstração de arrependimento e compromisso de não repetição;
- f) Circunstâncias excecionais: situações de força maior ou caso fortuito que tenham contribuído para a infração;
- g) Boa-fé: atuação sem intenção de prejudicar, em situação de erro desculpável;
- h) Reduzida gravidade: infração de menor gravidade dentro da mesma categoria;
- i) Situação económica difícil: situação de carência económica comprovada;
- j) Correção imediata: adoção imediata de medidas corretivas após a deteção da infração;
- k) Idade avançada ou vulnerabilidade: quando o beneficiário seja pessoa idosa ou em situação de particular vulnerabilidade.

Artigo 14.º

Ponderação das circunstâncias

- 1 – Na aplicação das sanções, devem ser ponderadas conjuntamente as circunstâncias agravantes e atenuantes.
- 2 – A existência de múltiplas circunstâncias agravantes pode determinar:
 - a) A aplicação da sanção no limite máximo previsto para a infração;
 - b) A elevação da sanção para o escalão imediatamente superior, quando tal se justifique;
 - c) A notificação às autoridades competentes quando haja indícios de crime.
- 3 – A existência de múltiplas circunstâncias atenuantes pode determinar:
 - a) A aplicação da sanção no limite mínimo previsto para a infração;
 - b) A redução excecional da sanção para o escalão imediatamente inferior, em casos devidamente fundamentados;
 - c) A substituição da suspensão temporária por advertência registada com condições especiais.

CAPÍTULO V

PROCEDIMENTO SANCIONATÓRIO

Artigo 15.º

Instauração do procedimento

- 1 – O procedimento sancionatório é instaurado:
 - a) Por iniciativa da ADSE, I.P., na sequência de auditorias, inspeções ou análise de irregularidades;
 - b) Por deteção automática de irregularidades nos sistemas de informação da ADSE, I.P.;
 - c) Na sequência de comunicação de prestadores de cuidados de saúde;
 - d) Na sequência de comunicação de outras autoridades ou entidades competentes;
 - e) Na sequência de quaisquer outras denúncias.
- 2 – A instauração do procedimento é determinada por despacho fundamentado do dirigente competente, que identifica:
 - a) Os factos indiciadores da infração;
 - b) As normas alegadamente violadas;
 - c) A sanção potencialmente aplicável;
 - d) O responsável pela instrução do procedimento.
- 3 – O despacho de instauração é notificado ao beneficiário no prazo de 10 dias úteis.

Artigo 16.º

Fase de instrução

- 1 – A fase de instrução destina-se à recolha de todos os elementos probatórios relevantes para a decisão.
- 2 – Durante a instrução, podem ser realizadas as seguintes diligências:
 - a) Análise documental dos pedidos de reembolso, faturas, recibos e outra documentação relevante;
 - b) Consulta de prestadores de cuidados de saúde;
 - c) Solicitação de pareceres técnicos ou periciais;
 - d) Pedido de esclarecimentos ao beneficiário;
 - e) Requisição de elementos a outras entidades públicas ou privadas;
 - f) Quaisquer outras diligências necessárias ao apuramento dos factos.
- 3 – O beneficiário tem direito a:
 - a) Aceder ao processo e consultar todos os documentos, salvo aqueles cuja divulgação possa prejudicar a investigação;
 - b) Apresentar documentos e outros meios de prova;
 - c) Requerer a realização de diligências instrutórias;
 - d) Fazer-se acompanhar de mandatário.
- 4 – A fase de instrução deve ser concluída no prazo de 90 dias, prorrogável por igual período em casos de especial complexidade.

Artigo 17.º

Audiência prévia

- 1 – Concluída a instrução, é elaborado relatório fundamentado com o projeto de decisão, que é notificado ao beneficiário para que este se pronuncie em sede audiência prévia, nos termos dos artigos 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.
- 2 – O relatório deve conter:
 - a) A descrição detalhada dos factos apurados;
 - b) A qualificação da infração;
 - c) A proposta de sanção e respetiva fundamentação;
 - d) A indicação dos critérios de graduação aplicados;
 - e) A referência aos meios de prova;
 - f) O montante a restituir, quando aplicável.
- 3 – O beneficiário dispõe de um prazo não inferior a 10 dias úteis para se pronunciar, que pode ser alargado até 20 dias úteis em casos de especial complexidade ou elevado volume documental.
- 4 – Na sua pronúncia, o beneficiário pode:
 - a) Contestar os factos imputados;
 - b) Apresentar justificações ou esclarecimentos;

- c) Invocar circunstâncias atenuantes;
- d) Juntar novos documentos ou elementos de prova;
- e) Requerer diligências complementares;
- f) Pronunciar-se sobre a sanção proposta e sua adequação.

5 – A notificação a remeter ao beneficiário deve indicar expressamente os meios de defesa que lhe são facultados, nos termos do número anterior.

Artigo 18.º

Decisão

- 1 – Após a audiência prévia, o processo é remetido ao Conselho Diretivo da ADSE, I.P., para decisão.
- 2 – A decisão deve ser proferida no prazo de 30 dias contados do termo do prazo de audiência prévia.
- 3 – A decisão sancionatória deve ser fundamentada e conter:
 - a) A identificação do beneficiário;
 - b) A descrição dos factos provados;
 - c) A qualificação jurídica da infração;
 - d) A indicação das normas violadas;
 - e) A sanção aplicada e respetiva fundamentação;
 - f) Os critérios de graduação ponderados;
 - g) A data de início e, quando aplicável, de termo da sanção;
 - h) O montante a restituir e prazo de pagamento, quando aplicável;
 - i) A indicação dos meios de defesa e respetivos prazos;
 - j) A identificação da autoridade que proferiu a decisão.
- 4 – A decisão é notificada ao beneficiário no prazo de 5 dias úteis, por uma das seguintes formas:
 - a) Notificação eletrónica, quando o beneficiário tenha indicado endereço eletrónico;
 - b) Carta registada com aviso de receção;
 - c) Notificação pessoal.

Artigo 19.º

Execução da sanção

- 1 – As sanções são executadas após decisão final ou, existindo recurso, após decisão que ponha termo ao procedimento.
- 2 – A execução da pena de advertência registada consiste na comunicação formal ao beneficiário e no respetivo registo interno da ADSE, I.P.
- 3 – A execução da pena de suspensão temporária implica:

- a) A atualização imediata do sistema de informação da ADSE, I.P.;
 - b) O bloqueio do cartão de beneficiário infrator e de todos os beneficiários a ele associados, sejam titulares ou familiares deste, durante o período de aplicação da sanção;
 - c) A cessação do processamento de pedidos de reembolso por parte do beneficiário infrator e dos beneficiários a ele associados, sejam titulares ou familiares deste;
 - d) A comunicação ao beneficiário das consequências práticas da sanção.
- 4 – Durante a execução da sanção, a ADSE, I.P., monitoriza o cumprimento das obrigações impostas, designadamente a restituição de montantes indevidos.

CAPÍTULO VI

RESPONSABILIDADE E CONSEQUÊNCIAS

Artigo 20.º

Responsabilidade civil e criminal

- 1 – A aplicação das sanções previstas no presente regime não prejudica:
- a) A responsabilidade civil do beneficiário pela reparação de todos os danos causados à ADSE, I.P.;
 - b) A obrigação de restituição de todos os montantes indevidamente recebidos;
 - c) A responsabilidade criminal, quando os factos sejam suscetíveis de consubstanciar a prática de crime.
- 2 – Os montantes indevidamente recebidos pelo beneficiário devem ser restituídos à ADSE, I.P., no prazo de 30 dias a contar da notificação da decisão sancionatória, acrescidos de juros de mora à taxa legal em vigor, contados desde a data do recebimento indevido.
- 3 – Em situações de comprovada carência económica, o beneficiário pode requerer o pagamento em prestações, mediante apresentação de plano de pagamento fundamentado.
- 4 – O não pagamento no prazo estabelecido ou o incumprimento do plano de pagamento determina a remessa do processo para cobrança coerciva.

Artigo 21.º

Comunicação a outras entidades

- 1 – Sem prejuízo do sigilo e proteção de dados legalmente exigidos, a ADSE, I.P., pode comunicar às autoridades competentes as sanções aplicadas quando tal se justifique.
- 2 – Quando os factos sejam suscetíveis de configurar a prática de crime, designadamente falsificação de documentos, burla ou fraude, a ADSE, I.P., participa o facto às autoridades judiciais competentes.
- 3 – A ADSE, I.P., pode igualmente comunicar as sanções aplicadas a outras entidades públicas gestoras de sistemas de saúde, para efeitos de prevenção e coordenação.

Artigo 22.º

Proteção de dados

- 1 – Todos os dados pessoais tratados no âmbito do presente regime sancionatório são protegidos nos termos do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e da legislação nacional aplicável.
- 2 – O acesso aos processos sancionatórios é restrito aos trabalhadores da ADSE, I.P., que necessitem de consultar esses processos no exercício das suas funções.
- 3 – A publicidade das sanções, quando aplicável, deve respeitar os princípios da proteção de dados pessoais e da proporcionalidade, não podendo conter elementos que excedam o estritamente necessário.

CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 23.º

Revisão do regime

- 1 – O presente regime deve ser objeto de revisão periódica, pelo menos a cada 2 anos, considerando:
 - a) A eficácia das medidas aplicadas;
 - b) As alterações legislativas relevantes;
 - c) Os dados estatísticos sobre a aplicação das sanções;
 - d) O impacto na sustentabilidade do sistema.
- 2 – A revisão do regime compete ao Conselho Diretivo da ADSE, I.P., mediante proposta dos serviços competentes.

Artigo 24.º

Casos omissos

Aos casos não previstos no presente regime aplicam-se, subsidiariamente, as disposições do Código do Procedimento Administrativo e demais legislação aplicável.

Artigo 25.º

Entrada em vigor

O presente regime entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicitação no sítio da Internet da ADSE, I.P.

Valor Económico	Agrava
> 0 e <= 200 €	1/4
> 200 e <= 800 €	1/3
> 800	1/2

Tipo de Infração	Valor económico	Sanção
Leve		Advertência Registada
Leve (reincidência)		Suspensão temporária entre 10 e 180 dias
Grave	até <= 500 €	Suspensão temporária entre 10 e 180 dias
Grave (reincidência)		Suspensão temporária entre 181 dias e 2 anos
Muito Grave	> 500 €	2 anos