

Parecer n.º 2/2026

Contas e Relatório de Atividades de 2025

I. - ENQUADRAMENTO

O Conselho Diretivo enviou ao CGS, em 28/04/ 2026, o Relatório de Atividades (RA) referente ao ano de 2025, acompanhado do Relatório e Parecer do Fiscal Único.

II. - O RELATÓRIO DE ATIVIDADES DE 2025

1. Destaca-se o esforço e antecipação de 4 dias no envio da documentação para o CGS da ADSE.
2. Salienta-se também a melhoria crescente na apresentação da informação no RA, estando mais perceptível, embora estejam a crescer o nº de páginas (265 páginas).
3. A análise a seguir apresentada segue a ordem dos pontos do RA 25, permitindo um melhor acompanhamento.

III. - SUMÁRIO EXECUTIVO

4. O saldo positivo foi de €171,5 milhões onde as receitas aumentaram, 7% para €931 milhões e a despesa cresceu 9% para €759,5 milhões, e um resultado líquido de €109,9 milhões.
5. Verifica-se um aumento das despesas com o Regime Convencionado de 12,1%, para €532,5 milhões e do Regime Livre em 2,1% para €207,8 milhões, devido essencialmente às medidas implementadas desde fevereiro de 2025, que transferiu despesas do Regime Livre para o Regime Convencionado.
6. Foi reforçada a Rede de Convenções, com um aumento de 54 novas convenções, atingindo um total de 1543 prestadores, foi reforçada a acessibilidade em todas as valências, abrangendo 3436 locais de prestação distribuídos por 269 Concelhos e Regiões Autónomas.
7. Foram atualizados 38 códigos em diversas especialidades e mais 36 em novas técnicas cirúrgicas, bem como novos 11 códigos em radiologia.

8. O número total de beneficiários cresceu 1,5% fixando-se em 1 352 461 beneficiários, sendo que houve 20 042 novas inscrições.
9. As contribuições dos beneficiários cresceram 9,3%, atingindo os €888,4 milhões e regista-se uma diminuição dos beneficiários isentos, cujo valor de isenção continua nos € 635,00 desde 2021.
10. O CGS continua a considerar necessário atualizar o valor da isenção para um valor que acompanhe a evolução da inflação ou que seja fixado em 1,5 vezes o valor do Indexante de Apoio Social (IAS).
11. Continua a verificar-se a dificuldade de preenchimento do Quadro de Pessoal, que tem 171 lugares preenchidos dos 279 existentes, embora se registre que durante 2025 houve mais admissões que saídas e o absentismo desceu 4,7% em relação a 2024.
12. Verifica-se um aumento de despesas com pessoal em mais 2,9% e na aquisição de serviços em mais 9,1%;
13. O CGS considera que o aumento de 16,2% no pagamento de outros abonos, +€28 mil, merece uma explicação mais detalhada por parte do Conselho Diretivo.
14. O CGS regista como positivo o aumento das ações de formação que atingiram um total de 128 ações com a participação de 585 formandos.
15. O CGS regista como positivo que no Inquérito de Satisfação aos Beneficiários que utilizam o Regime Convencionado que se tenha verificado uma satisfação moderadamente positiva no contexto do atendimento, embora considere que haverá margem para melhorar.
16. O CGS considera positivamente a aplicação do copagamento pelos beneficiários nas cirurgias realizadas no Regime Convencionado, bem como as consultas multidisciplinares em Oncologia que são integralmente suportadas pela ADSE, bem como a revisão dos valores em 74 códigos cirúrgicos e a atualização de preços em algumas consultas da especialidade.
17. O CGS também considera positivo que as consultas de Nutrição e Teleconsultas tenham passado a ser comparticipadas no Regime Livre, bem como a alteração do limite mensal de reembolso de produtos de incontinência.

18. No que respeita às medidas de eficiência energética, postas em prática pelo Conselho Diretivo com base na Resolução do Conselho de Ministros nº150/2024, o CGS considera-as positivas, nomeadamente a substituição do sistema de climatização no edifício nº18, a programação da instalação de sistemas solares fotovoltaicos nos edifícios n.º 8 e 18, bem como a substituição das viaturas de combustível fóssil por duas viaturas elétricas.
19. O CGS considera positiva a transformação digital – Projeto PAF – onde se verifica que foram tratados automaticamente 384.636 pedidos dos beneficiários, cerca de 1054 por dia, o que representa um aumento de 54,2% em relação a 2024.
20. O CGS considera que a rubrica Clientes Cobrança Duvidosa – Anexo 8 – merece uma melhor explicação por parte do Conselho Diretivo, nomeadamente o porquê de dívidas a prescrever em 31/12/2025, a razão porque algumas são consideradas extintas e outras estão em execução fiscal.
21. O CGS reitera a necessidade de o Conselho Diretivo encontrar as soluções para regularizar as dívidas de faturação dos prestadores da rede convencionada no valor de mais de €91 milhões, bem como pugnar pela regularização da dívida do SNS que ascende a mais de €151 milhões que são da responsabilidade do Estado.
22. O CGS está de acordo com a proposta do Conselho Diretivo na aplicação do saldo positivo ocorrido em 2025.

IV. - Relatório de Atividades

23. No âmbito do QUAR, destacam-se os seguintes indicadores:
 - a) a redução do número de dias para o processamento de reembolsos que tem sucessivamente reduzido, estando em 31 dias.
 - b) o aumento crescente do número de novas convenções, finalizando o ano de 25 com 54 novas convenções;
 - c) a superação dos indicadores: nº. de novos seguidores nas redes sociais; a taxa de faturas codificadas e pagas, bem como os indicadores da formação dos trabalhadores e o grau de satisfação dos beneficiários.

24. No âmbito **das atividades desenvolvidas**, destaca-se:

- a) a revisão das tabelas e regras dos regimes Livre e Convencionado (pág.32 e 33) com o objetivo de assegurar um acesso mais justo e equilibrado aos cuidados de saúde, ajustando os valores praticados às necessidades dos beneficiários e à sustentabilidade do sistema;
- b) a Transformação Digital -Atendimento e Comunicação - consolidando iniciativas orientadas para a simplificação, a eficiência e a melhoria da experiência dos beneficiários e das entidades parceiras (pág.36-39);
- c) o reforço do Controlo e Prevenção - Fraude, Abuso e Desperdício (pág. 40), através do reforço do papel do ADSE SAS no apoio ao controlo interno, permitindo uma atuação mais seletiva, preventiva e orientada para o risco, com impacto direto na sustentabilidade financeira do sistema.

25. A análise quanto à afetação dos Recursos Financeiros será feita de forma integrada no ponto da prestação de contas (ponto V).

26. Quanto à afetação de recursos Humanos, o Mapa de Pessoal (pág.25 e 28) evidencia que estão preenchidos 61,3% dos postos de trabalho, existindo 108 vagas por preencher e o absentismo registou um decréscimo para 4,7%. As ausências ao trabalho são na maioria associadas a motivos de doença (59,0%), correspondendo a 1.062 dias (pág. 50).

27. Entre 2024 e 2025, o total de beneficiários aumentou de 1.332.419 para 1.352.461 (+1,5%). A variação positiva é explicada quase integralmente pelos titulares (+1,9%), enquanto os familiares registam uma ligeira evolução (+0,5%), reforçando marginalmente o peso relativo dos titulares (pág. 55).

28. As novas inscrições na ADSE ascendem a 64.087 o que corresponde uma variação de + 15% face a 2024.

29. Constata-se uma redução do universo de titulares isentos, compatível com o impacto do aumento salarial e da aplicação dos critérios legais de isenção, com ajustamentos graduais no universo contributivo (pág. 57).

30. Em 2025 registou-se um aumento do número de prestadores do Regime Convencionado, devido à celebração de 54 novas convenções, com pequenos, médios e grandes prestadores (pág. 58).
31. A rede do Regime Convencionado apresenta um reforço no número de prestadores convencionados (1.543), mantendo-se uma rede alargada de locais de prestação, reforçando a acessibilidade aos cuidados de saúde em todas as valências/áreas (pág. 60).
32. No regime Convencionado (pág. 62), entre 2024 e 2025, a despesa total aumentou de 86,5 M€, passando de 503.177.874€ para 589.722.287€, o que corresponde a um crescimento de +17,2%. Trata-se de um incremento expressivo face ao ano anterior, sustentado por aumentos observáveis na generalidade dos escalões etários, em que valências específicas, como Cirurgia (incluindo Próteses intraoperatórias), Consultas, Medicina (incluindo Cardiologia de intervenção), Oncologia e Enfermagem assumindo um peso determinante na variação da despesa (pág. 65).
33. No regime Livre, o crescimento da despesa em 2025 face a 2024 é moderado, aumentou de 205.160.987€ para 207.295.161€, o que representa uma variação relativa de cerca de +1,0%, concentrado em valências específicas como Consultas, Diversos (inclui consultas de Psicologia e de Nutrição), coexistindo com reduções relevantes, tais como Cirurgia e Internamento, em linha com as medidas de reforço do Regime Convencionado (pág. 70 a 72).
34. A Consultoria Clínica emitiu 14 104 pareceres, sendo a maioria 84,8% para o regime Livre, com uma taxa de indeferimento de 36,8%. No regime convencionado a taxa de indeferimento foi de 31,7% (pág. 73 a 75).
35. A atividade de Juntas Médicas entre 2024 e 2025 apresenta um crescimento moderado na maioria das secções, com exceção de Lisboa, onde se regista uma ligeira redução. A Doença Natural continua a representar a principal tipologia de processos, enquanto os Acidentes de Trabalho assumem um peso residual, ainda que mais expressivo nas áreas metropolitanas. Em 2025 passa a registar-se igualmente a tipologia Doença Profissional, com um valor muito residual - 43 juntas médicas no total anual (0,1%) (pág. 76 a 78).
36. O atendimento presencial em loja evidencia uma ligeira redução em 2025 (- 4 141 atendimentos), coerente com a migração progressiva para canais digitais ADSE Direta e App My

ADSE, com ganhos de eficiência operacional na gestão do atendimento através da desmaterialização e digitalização dos serviços (pág. 79 a 81).

37. Salientamos positivamente o lançamento do “Inquérito de satisfação aos Beneficiários utilizadores do regime convencionado da ADSE”, no âmbito da implementação de um sistema de avaliação sistemática do grau de satisfação com rendimentos de €938,7 milhões (+6,9%) face a gastos de €828,8 milhões (+11,4%) dos Beneficiários utilizadores da Rede ADSE, em que o grau de satisfação global dos beneficiários é de 3,66 pontos, refletindo uma satisfação moderadamente positiva. A avaliação final de 3,94 pontos é também de destacar, no contexto do atendimento (pág. 79 a 83).
38. Em 2025 verifica-se a inversão do saldo de pessoal (24 admissões vs.23 saídas, após dois anos com -7), o que faz o efetivo subir ligeiramente para 171 (+1 face a 2024) e coincide com a redução da idade média de 53,4 para 52,6 anos (-0,8). Em conjunto, estes sinais traduzem estabilização do quadro e quebra da tendência de envelhecimento observada em 2023-2024 (pág. 84 a 86).
39. Destaca-se ainda a forte aceleração da formação: o número de participações em 2025, sobe de 224 para 585 (+161% em relação a 2024), acompanha do por um aumento expressivo do n.º total de ações (+151%) (pág. 86).

V. - Certificação Legal das Contas

40. 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 e 11 de setembro, na sua redação atual.
41. 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 2025.

b) A proposta de aplicação de resultados apresentada pelo Conselho Diretivo.

42. 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 2025, o seu desempenho financeiro e os fluxos de caixa, 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 formuladas pelo Tribunal de Conta, em relatórios auditoria emitidos em 2015 e 2016, um total de cerca de 151 053 000€ (2024: 151 053 000€) 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 2025. No entanto, não se encontram previstas nos Orçamentos anuais da ADSE de 2015 a 2026 quaisquer receitas provenientes do Orçamento do Estado para fazer face a estas dividas, 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 91 768 698 €, dos quais 91 196 783 € são relativos a exercícios anteriores e 571 915 € referentes ao exercício de 2025. 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: rubrica de Fornecedores (regularizações acumuladas de 91 768 698 €), Fornecimentos e serviços externos (regularização efetuadas no

exercício de 571 915 €), Provisões (acumulado de 12 636 190 €) e Resultados transitados (regularizações acumuladas de 78 560 593 €).

iii. Na Demonstração de Fluxos de Caixa/Variação de Caixa e seus equivalentes no final de 2025, no valor 201 820 684 €, não reflete a diferença entre os equivalentes de caixa no fim do período (879 131 894 €) e os equivalentes de caixa no início do período (207 611 210 €), que ascende a 671 520 684 €.

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.

43. Relativamente à reserva do Parecer do Fiscal Único, indicada na subalínea i), alínea b) do ponto 3 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 as Leis do Orçamento do Estado de 2024 e 2025 preveem as transferências de verbas do Ministério das Finanças para a ADSE, I. P., no montante de 12 180 000 € em cada um dos anos referidos, 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, na sua redação atual.

44. Em 2025 a receita efetiva própria cresceu 6,9% (+ 60,3 M€) face ao ano anterior, atingindo 931,0 M€. As contribuições dos beneficiários para a ADSE, cresceram 9,3%, atingindo 888,4 M€, mais 75,7 M€ que no ano anterior. Este crescimento é justificado pelo aumento de 1,9% no número de beneficiários titulares (mais 18 226 face a 2024) e pelo aumento das contribuições que se deve à valorização salarial na Administração Pública, bem como pelo recebimento de descontos de beneficiários isentos relativos a 2024 (11,4 M€) de verbas entregues pelo Estado à ADSE, nos termos do art.º 47 do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual. De referir ainda que, em janeiro de 2026 a ADSE recebeu a transferência do Estado, no valor de 10.5 M€.

45. A ADSE recebeu juros no valor de 34,6 M€, provenientes de aplicações financeiras em CEDIM e CEDIC junto do IGCP (+21,4% face a 2024).
46. A despesa aumentou 9% atingindo 759,5 M€, que compara com 696,9M€ no ano anterior (+62,6 M€), devido sobretudo ao aumento de despesa no Regime Convencionado.
47. O aumento da despesa com o Regime Convencionado foi de 12,1%, atingindo 532,5 M€ (+57,7 M€ que no ano anterior).
48. A despesa com o Regime Livre teve um crescimento de 2.1%, situou-se em 207,8 M€. O crescimento da despesa é moderado, em linha com as medidas de reforço do Regime Convencionado
49. O resultado líquido foi positivo em 109,9 M€, inferior ao ano anterior em 24,4 M€, refletindo o aumento de gastos com o Regime Convencionado (+87,9M€) e Regime Livre (+7,2M€), pela implementação de um conjunto de medidas, que entraram em vigor em fevereiro de 2025, com impacto nas tabelas de ambos os regimes.

VI. - Conclusões Finais

50. Conforme referido em anteriores Pareceres do CGS, as situações objeto de reserva no contexto da certificação legal das contas (ponto 3) devem ser melhoradas\sanadas.
51. No caso do processo de conferência final dos valores faturados pelos prestadores convencionados, ("dívida à ADSE") solicita-se ao CD da ADSE que informe dos valores anuais da mesma e sobre o ponto de situação e estimativa para conclusão dos apuramentos e ressarcimento devido à ADSE.
52. Mantem-se a necessidade de um empenhamento por parte do Conselho Diretivo junto da Tutela, por forma a encontrar uma solução para o valor da dívida do Serviço Nacional de Saúde e de outros serviços públicos à ADSE.
53. Reforça-se a necessidade do CD promover a ocupação dos postos de trabalho aprovados no mapa de pessoal da ADSE.

54. Considera-se indispensável o prosseguimento de uma política de reforço e ampliação dos benefícios dos beneficiários da ADSE.

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

Lisboa, 27 maio de 2026