



Tribunal de Contas

ACÓRDÃO Nº 02/2016 – 02.fev. – 1.ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 14/2014-SRMTTC-R

PROCESSO N.º 7/2014

RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO FIGUEIREDO

DESCRIPTORIOS: CONTRATO PROGRAMA / FINANCIAMENTO / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE VISTO / SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE

SUMÁRIO:

1. O regime de financiamento público consagrado no art.º 7.º do Anexo I ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M, assente no pagamento de serviços e cuidados de saúde prestados, e que acolhe a solução normativa adotada na Base XXXIII da Lei de Bases da Saúde, não permite a celebração de contratos programa que contemplem a atribuição de participações financeiras direcionadas ao pagamento de investimentos.
2. A participação financeira titulada no contrato programa sujeito a fiscalização prévia, destinada a participar o plano de investimentos do serviço regional de saúde, não beneficia do enquadramento legal previsto, porquanto a verba não se destina ao pagamento de atos e atividades efetivamente realizados segundo uma tabela pré-determinada de preços, sendo portanto ilegal.
3. Considerando que o aludido art.º 7.º do Anexo I ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M, configura uma norma de carácter financeiro, mostram-se reunidos os pressupostos para recusar o visto ao contrato programa, face ao preconizado na al. b), do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.



Transitado em julgado em 23/02/2016

Acórdão n.º 2/2016-2.FEV-1.S/PL

Recurso n.º RO 14/2014-SRMTC-R

Processo n.º 7/2014

Relator: Conselheiro João Figueiredo

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em plenário da 1.ª Secção:

I – RELATÓRIO

1. Pela Decisão n.º 3/FP/2014, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas recusou o visto ao contrato-programa celebrado em 31 de dezembro de 2013, entre a Região Autónoma da Madeira, (doravante designada por RAM), representada pelo Secretário Regional dos Assuntos Sociais, e o Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E. (doravante designado por SESARAM), que tem por objeto a definição dos montantes a receber por esta última entidade para a realização do Plano de Investimentos.
2. A recusa do visto foi proferida ao abrigo do disposto nas alíneas b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC com os seguintes fundamentos:
 - a) A celebração do contrato-programa baseou-se no artigo 32.º do Decreto Legislativo Regional n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro, no Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M, de 2 de julho, e no Decreto Legislativo Regional n.º 22/2008/M, de 23 de junho;
 - b) Apreciado o contrato à luz do regime de financiamento público especificamente aplicável ao SESARAM, plasmado no artigo 7.º do Anexo I ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M, e que acolhe a solução normativa adotada na Base XXXIII da Lei de Bases da Saúde, constatou-se,



que a atribuição da comparticipação financeira aí titulada não beneficia do enquadramento legal fornecido por aquela disposição normativa, mormente pelo seu n.º 1, porquanto a verba em questão não se destina ao pagamento de atos e atividades efetivamente realizados segundo uma tabela pré-determinada de preços;

- c) Com efeito, resulta do citado artigo que o modelo de financiamento consagrado para o SESARAM, assenta no pagamento de serviços e cuidados de saúde prestados por esta entidade, pelo que os contratos-programa a celebrar neste domínio com a Administração Regional devem ter necessariamente como referencial os preços praticados na Tabela de Preços das Instituições e Serviços integrados no Serviço Nacional de Saúde, adaptada à RAM, não estando aí prevista a possibilidade da celebração de contratos-programa que, de forma autónoma e desenquadrada deste contexto, bem como com base em critérios distintos, contemplem a atribuição de comparticipações financeiras direcionadas ao pagamento de investimentos do SESARAM, com isto querendo dizer-se que, contrariamente ao que sustenta a RAM o referenciado preceito não comporta mais do que uma tipologia contratual;
- d) Assim, não pode senão concluir-se que o contrato-programa em apreciação que se destina a comparticipar o plano de investimentos de 2013 do SESARAM, não tem suporte jurídico no regime de financiamento público especificamente previsto para esta entidade e que encontra consagração expressa no artigo 7.º dos seus estatutos, constantes do Anexo I ao DLR n.º 12/2012/M, sendo o mesmo, nessa medida, ilegal.



3. Inconformada com a decisão, a RAM veio dela interpôr recurso, pedindo a revogação da decisão recorrida e a concessão do visto ao contrato em petição em que se conclui nos seguintes termos:

“Pelo presente recurso, pretende a Recorrente a revogação da douda decisão, na medida em que a mesma (i) incorre em erro de julgamento, por errada aplicação do direito aos factos carreados para os autos; (ii) e é desprovida de qualquer fundamento legal”;

“De facto, por Resolução do Conselho de Governo n.º 1298/13, de 30 de dezembro, publicado no JORAM, I Série, n.º 183, a 31 de dezembro de 2013, foi autorizada a celebração de um contrato-programa de investimentos, abrangendo os investimentos a realizar no ano de 2013 entre a Região e o SESARAM, E.P.E.”;

“Tal contrato-programa tem como objeto definir os montantes a atribuir ao SESARAM, E.P.E., para a realização desses Investimentos, que se concretizou em 7.370.534,00 € (sete milhões, trezentos e setenta mil, quinhentos e trinta e quatro euros), com efeitos reportados a 1 de janeiro de 2013 e término a 31 de dezembro de 2013”;

“Tais investimentos são fundamentais para criar as condições adequadas ao SESARAM, E.P.E., para uma mais eficiente prestação de atos e serviços de saúde”;

“Investimentos esses já descritos no Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional (PIDDAR) para 2013, e que foram acolhidos em sede de Orçamento para a Região Autónoma da Madeira para 2013”;

“Acresce que o encargo previsto neste contrato-programa tinha cabimento no orçamento privativo do Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM, na classificação económica 08.01.01”;

“O presente contrato-programa é um meio instrumental, mas autónomo, com vista à prossecução dos fins e missões do SESARAM, E.P.E.”;

“Nos termos do direito aplicável, a norma habilitante é o artigo 7.º dos Estatutos do SESARAM, E.P.E., aprovado pelo Anexo I ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M, de 2 de julho (doravante, Estatutos)”;

“Tal norma prevê que o modelo de financiamento consagrado para o SESARAM, E.P.E. assenta no pagamento de atos e atividades (e não tão-somente, como redutoramente, entendeu o Tribunal a quo, de serviços e cuidados de saúde prestados), tendo como referencial os preços praticados no mercado para os diversos atos clínicos”;

“Porém, o n.º 2 do artigo 7.º dos Estatutos permite a celebração de contratos-programa de investimentos de forma autónoma, mas não desenquadrada do contexto dessa norma”;

“Sendo certo que esses investimentos serão os meios instrumentais para se obter os fins previstos pela norma do referido artigo 7.º”;

“O n.º 2 do artigo 7.º dos Estatutos não prevê exclusivamente uma única tipologia de contratos programa, admitindo também a tipologia de contratos-programa de investimentos”;

“Por outro lado, o n.º 2 do artigo 7.º prevê, como referencial, os preços praticados no mercado para os diversos atos clínicos em termos de “medida de valor”, através da Tabela de Preços das Instituições e Serviços integrados no Serviço Nacional de Saúde, adaptada à Região Autónoma da Madeira”;

“No entanto, não faz qualquer sentido que tal referencial seja utilizado no que se refere ao financiamento para a concretização de despesas de investimento, pois estas têm de ser pagas pelo seu custo efetivo”;



“É que esta Tabela limita-se a contabilizar o custo dos atos e atividades realizadas”;

“Sem nunca ponderar o custo dos investimentos necessários e indispensáveis à prossecução e missão do SESARAM, E.P.E.”;

“Tal interpretação seria errónea e coartaria o verdadeiro alcance do artigo 7.º dos Estatutos pondo em causa o desenvolvimento do SESARAM, E.P.E. e, em consequência, a prestação dos cuidados de saúde com a qualidade que se pretende alcançar”;

“Por outro lado, também não pode ser o artigo 7.º, interpretado no sentido de só admitir uma tipologia de contratos-programa, excluindo a tipologia de contratos-programa de investimento, como entendeu o Tribunal a quo”;

“O Tribunal a quo limitou-se a fazer uma interpretação restritiva, mas desadequada, de uma norma cujo alcance excede essa mesma interpretação restrita”;

“De acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil, a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo”;

“Como defendo o Prof. Doutor J. Oliveira Ascensão (in Interpretação Das Leis, Integração Das Lacunas E Aplicação Do Principio Da Analogia), “... a interpretação da lei não se pode bastar nunca com o texto e o espírito da lei; há, pois, um elemento essencial que é a base de toda a interpretação: é a própria ordem social em que o texto se situa...””;

“Os elementos lógicos da interpretação - histórico, sistemático e teleológico - só têm sentido à luz dessa ordem social, pois como defende o Ilustre Professor (in op. cit.) “...interpretar é extrair de indícios ou manifestações o sentido que permitem comunicar”;

“Por tudo quanto se vem dizendo, e ao contrário do decidido pelo Tribunal a quo, não há qualquer desconformidade entre o contrato-programa sub iudice com a legislação em vigor (mormente, artigo 7.º do Anexo I ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M, de 2 de julho) que implique violação direta de normas financeiras, na medida em que tal violação não se verifica”.

4. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da procedência de recurso.

Nele se diz nomeadamente:

“Para além da matéria de facto dada como provada, suscita-se a questão do aditamento da seguinte factualidade, que reputamos relevante para a apreciação do objeto do recurso, a saber:

- a) O contrato-programa de investimentos, submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas- Secção Regional da Madeira, está alinhado com o Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional (PIDDAR) para 2013;*
- b) Segundo informação da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (SRAS), o valor previsto no PIDDAR não se encontra incluído no Contrato-Programa de Funcionamento (cfr. fls. 33 dos autos – ofício n.º 1070, de 2014/03/11);*
- c) A mesma SRAS esclareceu que o Contrato-Programa de produção para 2013, havia sido objeto de visto (cf. ponto 4 do ofício n.º 1484, de 2014/04/08, inserto a fls. 83 e segs).*



O artigo 278º do Código dos Contratos Públicos consagra o princípio da permissibilidade geral ou de livre utilização do contrato administrativo pelas entidades administrativas.

Face à autonomia de celebração dos contratos administrativos, importa indagar se o artigo 7º dos Estatutos afasta implícita ou expressamente a possibilidade de realização de mais de um contrato-programa.

Os contratos-programa integram a categoria dos contratos interadministrativos. E como refere A.L. a relativa informalidade e a tipicidade que caracteriza estes, acaba por ter um efeito de alargamento da liberdade de estipulação (cfr. Alexandra Leitão, “Contratos Interadministrativos”, Almedina, 2011 página 167).

Ora, não se vislumbra fundamento para uma limitação da liberdade de estipulação, no caso concreto. Impõe-se aqui a adoção de um critério material, que à luz da unidade, coerência e conformidade legal do objeto contratual, melhor garanta aquela liberdade contratual. Ou, dito de outro modo, o contrato-programa de financiamento, inscrevendo-se no âmbito material da norma habilitante, apresenta um conteúdo e uma finalidade compatíveis quer com o elemento literal da norma (artigo 7º n.º 2 dos Estatutos) quer com o seu elemento teleológico.

*Na verdade, o **objeto financeiro** e o **objeto de produção** ou de funcionamento podem se **autonomizados**, sempre que os conteúdos dos respetivos contratos exibam coerência e configurem **uma unidade negocial**, regulando, respetivamente os termos da obrigação de meios e da obrigação de resultados, em conformidade com o modelo de financiamento consagrado na Lei. Mas mesmo que se verificasse uma omissão da contratualização da obrigação de resultados, plasmada no n.º 2 do artigo 7.º acima citado, tal não impediria, a nosso ver, a celebração do contrato de financiamento.*

O Contrato-Programa de Financiamento é uma concretização do PIDDAR/2013, destinando-se a cumprir um fim legal inscrito no citado artigo 7º n.º 2, isto é representa o financiamento de atividades do sistema regional de saúde, sem afetar o contrato-programa de funcionamento que concorre para o mesmo fim. Poderíamos afirmar que a situação se apresenta como uma coligação de contratos.

Não ocorre, pois, uma pluralidade de tipos contratuais, mas sim uma pluralidade de contratos do mesmo tipo que, numa relação de complementaridade, convergem para a mesma finalidade”.

5. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Factos

6. No recurso interposto não foi impugnada a matéria de facto referida na decisão recorrida e que diretamente a suportou. Dá-se pois por assente tal matéria.

7. Contudo, no parecer do Ministério Público, propõe-se a adição dos seguintes factos, o que se aceita:



- a) O contrato-programa de investimentos, submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas- Secção Regional da Madeira, está alinhado com o Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional (PIDDAR) para 2013;
- b) Segundo informação da Região Autónoma da Madeira o valor previsto no PIDDAR não se encontra incluído no contrato-programa de funcionamento;
- c) A mesma Região esclareceu que o contrato-programa de produção para 2013, havia sido objeto de visto.

Enquadramento jurídico

- 8. A questão que importa dilucidar nesta decisão é a de saber se o contrato-programa acima referido, que tem por objeto a definição dos montantes a receber pelo SESARAM para a realização de investimentos em 2013, se enquadra no regime jurídico aplicável. Há pois que estabelecer este regime destacando os seus aspetos essenciais para a tomada da presente decisão.
- 9. São os próprios estatutos do SESARAM (aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M, de 2 de junho) que o definem quando estabelecem, no seu artigo 1.º:

“O (...) SESARAM, E. P. E., é uma pessoa coletiva de direito público, de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e rege-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais do Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira, com as especificidades constantes do presente diploma e dos seus regulamentos internos, bem como das normas em vigor para o Serviço Regional de Saúde que não contrariem as normas aqui previstas.”

- 10. Por sua vez, o Decreto Legislativo Regional n.º 13/2010/M, de 5 de agosto, estabelece o regime jurídico do sector empresarial da Região Autónoma da Madeira *“com respeito pelas bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado”* e, depois de fixar o conceito de empresa pública regional no n.º 1 do artigo 3.º, dispõe ainda no n.º 2 do mesmo artigo que *“[s]ão também empresas*



públicas regionais as entidades públicas empresariais”. E no artigo 7.º estabelece que “[a]s empresas públicas regem-se [por aquele] diploma, pelos seus diplomas de criação, respetivos estatutos e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais”.

- 11.** Ainda nos estatutos do SESARAM diz-se, com relevância para a presente decisão, nos seus artigos 7.º e 23.º:

“1 — O SESARAM, E. P. E., é financiado pelo Orçamento da Região Autónoma da Madeira, nos termos da base XXXIII, conjugada com a base VIII, da Lei de Bases da Saúde.

2 — O pagamento dos atos e atividades do SESARAM, E. P. E., é feito através de contratos-programa a celebrar com a Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, nos quais se estabelecem os objetivos e metas qualitativas e quantitativas, sua calendarização, os meios e os instrumentos para os prosseguir, designadamente de investimento, os indicadores para avaliação do desempenho dos serviços e do nível de satisfação dos utentes e as demais obrigações assumidas pelas partes, tendo como referencial os preços praticados no mercado para os diversos atos clínicos.”

“São receitas do SESARAM, E. P. E.:

- a) As dotações do Orçamento da Região Autónoma da Madeira incluídas nos contratos-programa;*
- b) Outras dotações, participações e subsídios do Estado ou de outras entidades;*
- c) O pagamento de serviços prestados, nos termos da legislação em vigor e dos acordos e tabelas aprovados;*
- d) O rendimento de bens próprios;*
- e) O produto da alienação de bens próprios e da constituição de direitos sobre os mesmos;*
- f) As doações, heranças ou legados;*
- g) Quaisquer outros rendimentos ou valores que resultem da sua atividade ou que por lei ou contrato devam pertencer -lhe.*

- 12.** E as Bases VIII e XXXIII da Lei de Bases da Saúde invocadas nos estatutos do SESARAM estabelecem para o que agora importa:

“1 - 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.



2 - A presente lei é aplicável às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, que devem publicar regulamentação própria em matéria de organização, funcionamento e regionalização dos serviços de saúde.”

“1 - O Serviço Nacional de Saúde é financiado pelo Orçamento do Estado, através do pagamento dos atos e atividades efetivamente realizados segundo uma tabela de preços que consagra uma classificação dos mesmo atos, técnicas e serviços de saúde.”

- 13.** Note-se que o n.º 2 do artigo 7.º dos estatutos do SESARAM, acima transcritos segue de perto a disciplina existente no Serviço Nacional de Saúde para os hospitais que têm a natureza de entidades públicas empresariais. Pese embora a disposição não seja diretamente aplicável, porque ela vem no encalço das disposições contantes da Lei de Bases da Saúde já acima também transcritas, pode ser invocada como auxiliar de interpretação do regime que o SESARAM deve seguir. Dizem os n.ºs 2 e 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro, com as últimas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 244/2012, de 9 de novembro:

“2 — O pagamento dos atos e serviços dos hospitais E. P. E. pelo Estado é feito através de contratos-programa plurianuais (...), no qual se estabelece o seguinte:

- a) A atividade contratada;*
- b) Os objetivos e metas qualitativas e quantitativas;*
- c) A calendarização das metas referidas na alínea anterior;*
- d) Os meios e instrumentos para prosseguir os objetivos, designadamente de investimento;*
- e) Os indicadores para avaliação do desempenho dos serviços e do nível de satisfação dos utentes e as demais obrigações assumidas pelas partes, tendo como referencial os preços praticados no mercado para os diversos atos clínicos.*

3 — Para efeitos do disposto no número anterior, o financiamento deve consubstanciar um instrumento indutor da excelência clínica, satisfação dos utentes e da comunidade e do desempenho das instituições.”

- 14.** Face ao que já se expôs convém sublinhar o seguinte:

- a) O SESARAM é uma empresa pública, na modalidade de entidade pública empresarial;



- b) Como tal, o SESARAM rege-se pelo regime jurídico do sector empresarial da Região Autónoma da Madeira, em especial pelo que nele se prevê em matéria de entidades públicas empresariais, com respeito pelas bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado, pelo seu diploma de criação, pelos seus estatutos e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais, e ainda pelas normas em vigor para o Serviço Regional de Saúde que não contrariem os regimes antes referidos;
- c) Em matéria de financiamento, o SESARAM é financiado pelo Orçamento da Região Autónoma da Madeira – sem prejuízo de outras receitas de outras fontes que a lei prevê – por dotações incluídas em contratos-programa, que visam o pagamento de atos e atividades, segundo uma tabela de preços que consagra uma classificação de tais atos, técnicas e serviços de saúde. Nestes contratos estabelecem-se também os objetivos e metas qualitativas e quantitativas, sua calendarização, os meios e os instrumentos para os prosseguir, designadamente de investimento, os indicadores para avaliação do desempenho dos serviços e do nível de satisfação dos utentes e as demais obrigações assumidas pelas partes, tendo como referencial os preços praticados no mercado para os diversos atos clínicos.
- 15.** Destaque-se um aspeto essencial: o SESARAM é uma empresa. Pública, mas é uma empresa. Não é um serviço do setor público administrativo. Sendo uma empresa o seu financiamento tem de respeitar as regras já referidas e enquadrar-se nos regimes e instrumentos de financiamento próprios das empresas públicas, que seguem aliás também o regime das sociedades comerciais.
- 16.** Na mesma linha, enfatize-se que a gestão do SESARAM há de conformar-se pela observância de princípios próprios da vida empresarial. Apele-se por exemplo ao que está estabelecido no regime do setor empresarial do Estado que, como se viu acima, também pode ser invocado neste caso. Veja-se o que rezam o n.º 1 do artigo



14.º, sobre regime jurídico geral, e n.ºs 2 e 3 do artigo 15.º, sobre neutralidade competitiva, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro:

“1 - Sem prejuízo do disposto na legislação aplicável às empresas públicas regionais e locais, as empresas públicas regem-se pelo direito privado, com as especificidades decorrentes do presente decreto-lei, dos diplomas que procedam à sua criação ou constituição e dos respetivos estatutos.”

“1 - As empresas públicas desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições e termos aplicáveis a qualquer empresa privada, e estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e de direito da União Europeia.

2 - As relações estabelecidas entre as entidades públicas titulares do capital social ou estatutário e as empresas públicas detidas ou participadas processa-se em termos que assegurem a total observância das regras da concorrência, abstendo-se aquelas entidades de praticar, direta ou indiretamente, todo e qualquer ato que restrinja, falseie ou impeça a aplicação destas regras.”

17. Face às datas relevantes no presente processo, registe-se ainda que idênticos princípios e regras resultavam do regime anterior do setor empresarial, pois o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17/12 (com as últimas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro), já referia no n.º 1 do artigo 7.º que, “[s]em prejuízo do disposto na legislação aplicável às empresas públicas regionais, intermunicipais e municipais, as empresas públicas regem-se pelo direito privado, salvo no que estiver disposto no presente diploma e nos diplomas que tenham aprovado os respetivos estatutos”, bem como o seu artigo 8.º se estabelecia a sujeição aos princípios e regras da concorrência.
18. Registe-se ainda o que se dispõe em matéria de capital estatutário ou social das entidades públicas empresariais nos diplomas legais aplicáveis. Destaquem-se o artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, relativo ao setor empresarial do Estado, o artigo 35.º do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2010/M, de 5 de agosto, relativo ao setor empresarial regional, e o artigo 2.º dos estatutos do SESARAM:



“1 - As entidades públicas empresariais têm um capital, designado «capital estatutário», detido pelo Estado e destinado a responder às respetivas necessidades permanentes.

2 - O capital estatutário pode ser aumentado ou reduzido nos termos previstos nos estatutos.

3 - A remuneração do capital estatutário é efetuada de acordo com o regime previsto para a distribuição dos lucros no exercício das sociedades anónimas.”

“1 — As entidades públicas empresariais da Região Autónoma da Madeira terão um capital, designado «capital estatutário», detido exclusivamente pela Região e destinado a responder às respetivas necessidades permanentes.

2 — O capital estatutário poderá ser aumentado ou reduzido nos termos previstos nos estatutos.

3 — A remuneração do capital estatutário é efetuada de acordo com o regime previsto para a distribuição dos lucros do exercício nas sociedades anónimas.”

“2 — O capital estatutário do SESARAM, E. P. E., é detido pela Região Autónoma da Madeira e é aumentado ou reduzido por resolução do Conselho do Governo Regional.

3 — O capital estatutário do SESARAM, E. P. E., é de € 145 000 000 estando totalmente realizado.”

- 19.** Na sequência de todas as disposições legais já invocadas, sublinhe-se que na sua relação com o SESARAM, a Administração Regional assume dois papéis diferentes: o de detentor/titular do capital estatutário e o de financiador/adquirente dos serviços de saúde prestados à população da Região Autónoma.
- 20.** Perante o que foi dito parece evidente que as relações financeiras entre a Administração Regional e o SESARAM hão de conformar-se também a esses dois papéis. E como financiador/adquirente dos serviços de saúde prestados por aquela empresa pública as relações hão de desenvolver-se de acordo com o que se dispõe nos diplomas e disposições já referidas, atendendo em especial ao seguinte, como resulta do que acima já se disse:
- Devem estruturar-se pela celebração de contratos-programa;
 - Tais contratos-programa devem incluir as dotações do orçamento da Região Autónoma que visam o pagamento dos actos e actividades segundo uma tabela de preços que consagra uma classificação dos mesmos actos, técnicas e serviços de saúde;



- c) Tais contratos-programa incluem objetivos e metas, sua calendarização, os meios e os instrumentos para os prosseguir, “*designadamente de investimento*”, os indicadores para avaliação do desempenho dos serviços e do nível de satisfação dos utentes, tendo como referencial os preços praticados no mercado para os diversos atos clínicos.
- 21.** A relação contrato-programa/financiamento/dotação do Orçamento/pagamento de atos e serviços de saúde é flagrante nos estatutos do SESARAM quando na disposição aplicável, *ab initio*, faz apelo direto à cominação constante da Lei de Bases da Saúde.
- 22.** A referência feita no n.º 2 do artigo 7.º dos estatutos do SESARAM aos meios e instrumentos “*designadamente de investimento*” para prosseguir objetivos e metas, não significa que em paralelo com contratos-programa “*de produção*” a lei admita que possam ser celebrados contratos-programa “*de investimento*” como é defendido pelo recorrente. Quer dizer antes que os meios de investimento necessários ao desenvolvimento da prestação de cuidados de saúde que sejam integrados nos contratos-programa hão de estar incluídos – como naturalmente seria numa empresa de qualquer setor de atividade económica – nos valores que remuneram os atos e serviços de saúde prestados. Quer como amortização de investimentos realizados, quer como constituição de reservas (em sentido próprio ou impróprio) para investimentos futuros.
- 23.** Embora se trate de documentos de natureza técnica com relevância para o Sistema Nacional de Saúde – e não vinculantes para os sistemas regionais – porque todos estes sistemas estão sujeitos a regimes jurídicos idênticos – tributários da Lei de Bases da Saúde – sublinhe-se o que é dito na “Metodologia para a Definição de Preços e Fixação de Objetivos” para os contratos-programa de 2013 (pág. 4 de http://www.acss.min-saude.pt/Portals/0/Metodologia_HH_ULS_2013.pdf) e de 2014 (http://www.acss.minsaude.pt/Portals/0/Metodologia_HH_ULS_2014.pdf,



pág. 12), da responsabilidade da Administração Central do Sistema de Saúde (negritos da nossa responsabilidade):

*“Com esta medida pretende-se a implementação de um **processo de planeamento estratégico ao nível dos hospitais, com a definição de planos a três anos, devendo englobar a definição de objetivos estratégicos, principais linhas de ação, planos de investimentos e projeções económico-financeiras para o período, bem como a explicitação dos ganhos de eficiência e de produtividade prevista que permitam garantir a sustentabilidade a médio prazo de cada unidade hospitalar.***

*Neste sentido, o ano de 2013 permitirá dar cumprimento à unificação dos documentos previsionais existentes (i. é Plano de Negócios, Plano de Desempenho, Plano de Ajustamento, Demonstrações Financeiras). Assim, anualmente as entidades passam a utilizar um **instrumento previsional único de acordo com orientações da Tutela para o triénio. Anualmente, as entidades devem rever este instrumento de acordo com a execução corrente e previsão futura. Naturalmente, este instrumento previsional único estará associado ao processo de contratualização hospitalar, tal como o Plano de Desempenho que existe atualmente. De forma decisiva, este instrumento permitirá um melhor alinhamento estratégico dos vários níveis da administração e melhoria dos mecanismos de controlo de gestão.***”

*“A **aprovação do Plano de Investimentos da instituição é condicionado pela capacidade de financiamento própria, através da geração de cash flow, seja em projetos cofinanciados por fundos comunitários ou não (...).***”

24. Com a mesma cautela, mas também com utilidade, podia-se também referir trechos de relatórios de auditoria aprovados por este Tribunal. Por exemplo, num dos mais recentes - o Relatório n.º 8/2015 – 2ª Secção – pese embora se debruce sobre situação bastante diferente diz-se, nas suas páginas 11, 12 e 36, o seguinte:

“Os montantes transferidos pela Administração Central do Sistema de Saúde, IP, a título de adiantamentos de contratos programa, (...), nunca geraram contrapartidas diretas na produção de cuidados de saúde.

O contrato programa não é o meio próprio para veicular tais transferências, uma vez que a sua finalidade é o financiamento da produção de cuidados de saúde (...).”

“Os contratos programa têm por objetivo estabelecer os atos e atividades a realizar pelos hospitais EPE em matéria de prestação de cuidados de saúde e suportar o respetivo pagamento da produção. Ao longo da execução dos contratos-programa e até que a produção anualmente realizada seja apurada os hospitais recebem adiantamentos por essa produção.



Logo, a finalidade deste regime de financiamento reside no pagamento de cuidados de saúde compreendidos nos atos e atividades efetivamente realizados por estes Centros Hospitalares do SNS, através dos contratos-programa, que também podem incluir investimento ou ainda o plano de convergência (...)”.

25. No modelo de financiamento legalmente estabelecido não há pois lugar a contratos-programa destinados a suportar exclusivamente investimentos, desligados dos concretos atos e serviços de saúde que vão ser executados e prestados e da estratégia integrada de planeamento e de gestão das instituições hospitalares, visando a sua sustentabilidade. Admitir tal possibilidade seria pois inviabilizar o modelo de gestão empresarial legalmente fixado. E seria contraditório com a natureza empresarial que o legislador consagrou para as entidades públicas empresariais. Igualmente se diga que o SESARAM tem a natureza de entidade pública empresarial porque os competentes órgãos da Região Autónoma assim o decidiram. Ora, não se pode querer ter uma coisa e o seu contrário, simultaneamente: não se pode querer que o SESARAM seja um EPE e simultaneamente continuar a financiá-lo como se pertencesse ao setor público administrativo.
26. Com o devido respeito, discorda-se pois do parecer do Ministério Público. É admissível que estamos perante contratos interadministrativos. Admite-se também que *“a relativa informalidade e a tipicidade que caracteriza estes, acaba por ter um efeito de alargamento da liberdade de estipulação”*. Contudo, as disposições legais que regulam o financiamento do SESARAM, numa interpretação que apele a todos os instrumentos legais auxiliares que acima foram invocados – quer nos domínios do setor empresarial público, quer nos domínios da organização dos sistemas de saúde, quer ao nível regional, quer ao nível da República – fixam limites nesta matéria à liberdade de estipulação. Admitir-se o caminho propugnado pelo Ministério Público, com todo o respeito – que é efetivamente muito – seria contribuir, como já se disse, para a inviabilização do modelo empresarial e de gestão legalmente fixado e pelos quais os órgãos competentes optaram.



Tribunal de Contas

27. Os factos de o contrato-programa (dito de investimento), submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas estar alinhado com o PIDDAR para 2013 e de o valor nele previsto não se encontrar incluído no contrato-programa (dito de funcionamento) anteriormente visado pelo Tribunal são irrelevantes. Em primeiro lugar porque tal inscrição pode ser legalmente desconforme – o que agora não se aprecia. E em segundo lugar, porque mesmo que tal inscrição seja conforme à lei dela não resulta necessariamente que a sua concretização devesse ser assegurada mediante celebração de contrato-programa.
28. De tudo o que foi dito resulta que os encargos relativos a investimentos terão de se traduzir exclusivamente também nos valores que remuneram os serviços de saúde prestados e que integram o contrato-programa? Não necessariamente.
29. Por um lado, os investimentos poderão ser suportados com apelo a financiamentos de outras fontes que não os do orçamento regional, como as normas sobre as receitas e fontes de financiamento expressamente prevêm.
30. Por outro lado, como acima se disse, na sua relação com o SESARAM, a Administração Regional assume simultâneamente duas vestes: a de financiador/adquirente dos serviços de saúde prestados à população da Região Autónoma que se concretiza através de contratos-programa com o perfil já explicitado, e a de detentor/titular do capital estatutário.
31. E no que respeita a esta segunda veste, já acima no n.º 18 se invocaram também as disposições legais atinentes, delas resultando com relevo para o que agora se aprecia o seguinte:
- a) O capital social das entidades públicas empresariais designado por “*capital estatutário*” destina-se a responder às necessidades permanentes daquelas entidades;
 - b) O capital estatutário pode ser aumentado ou reduzido nos termos legalmente previstos;



Tribunal de Contas

- c) O capital estatutário do SESARAM é detido pela Região Autónoma da Madeira.
- 32.** Ora, nos termos do direito das sociedades comerciais – aqui aplicável – “*os meios financeiros que constituem o património inicial da empresa e que resultam da soma de todas as participações dos sócios correspondem ao capital social*”. Por outro lado, “[*o*] *capital social pode, assim, definir-se como a “cifra numérica de valor constante, em dinheiro, expressa em euros, correspondente ao património de constituição da empresa”*”. E se “[*a*]s *entradas dos sócios constituem o capital da sociedade e servem para sustentar o seu arranque e o exercício da respetiva atividade*”, também “*se o capital for insuficiente as sociedades deverão ser financiadas pelos capitais dos seus sócios ou por capitais de terceiros*”. De facto, “*mais tarde, com o decurso do tempo, pode ser necessário proceder a um aumento desse valor se o mesmo se revelar insuficiente para a prossecução dos objetivos estabelecidos inicialmente ou redefinidos posteriormente*” (citações de Cunha, Paulo Olavo, *Direito das Sociedades Comerciais*, 5ª edição, Almedina, p. 249 e ss., Cunha, Paulo Olavo, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, Almedina, p. 160 e ss., e Domingues, Paulo Tarso, *Variações sobre o Capital Social*, Almedina, p. 32 e ss.). Nos termos do Código das Sociedades Comerciais, para esse efeito, podem pois constituir-se reservas (em sentido próprio), ou proceder-se a reforços do capital, seguindo várias soluções, consagradas na lei comercial, interpretada e aplicada em harmonia com o demais regime aplicável. Sublinhe-se ainda, face ao caso concreto, que estamos perante hospitais, hospitais que são entidades públicas empresariais, que integram as administrações públicas, e aos quais os regimes societários se aplicam subsidiariamente.
- 33.** Finalmente refira-se que nada do que foi dito contraria ou é contrariado pelo que se dispunha no artigo 32.º da Lei do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2013, em matéria de atribuição de subsídios com base em contratos-programa.



Tribunal de Contas

Tal norma teria de ser invocada e aplicada, no presente caso, em interpretação conjugada com as demais disposições normativas que acima já se citaram.

III. DECISÃO

Assim, pelos fundamentos expostos e os constantes na decisão recorrida, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto ao contrato-programa.

São devidos emolumentos nos termos da alínea b) do n.º 1 do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Lisboa, 2 de fevereiro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(José Mouraz Lopes)

(Helena Abreu Lopes)

(Alberto Fernandes Brás)

Estive presente

O Procurador-Geral-Adjunto,

(José Vicente de Almeida)