



DECISÃO N.º 4/2011 – SRTCA

Processo n.º 135/2010

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o *contrato de gestão relativo à concepção, construção, financiamento, conservação e exploração do Centro de Radioterapia dos Açores*, celebrado em 15 de Novembro de 2010, entre a Região Autónoma dos Açores e a Quadrantes Açores – Unidade de Radioterapia, SA, enquanto entidade gestora do estabelecimento, e Quadrantes Açores – Sociedade Gestora do Edifício, SA, enquanto entidade gestora do edifício)¹.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto à observância do regime aplicável à assunção de encargos plurianuais e à demonstração da comportabilidade orçamental do projecto.
3. Para além dos factos referidos no ponto 1 relevam, ainda, os seguintes:
 - a) Pelas Resoluções do Conselho do Governo n.ºs 11/2006, de 17 de Agosto, e 83/2007, de 26 de Julho, a então Secretaria Regional dos Assuntos Sociais foi incumbida de proceder às negociações destinadas à implementação dos serviços de radioterapia na Região Autónoma dos Açores e, posteriormente, de desencadear todos os processos e procedimentos relacionados com esse projecto, bem como de proceder à aquisição dos estudos e serviços de consultadoria que se revelassem necessários ao lançamento da parceria público-privada, com faculdade de delegar na SAUDAÇOR – Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA, delegação esta que ocorreu por despacho do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, de 12 de Setembro de 2007;

¹ Nos termos da cláusula terceira do contrato de gestão, deste fazem parte integrante 17 anexos, em que se incluem, designadamente, os contratos de projecto e construção, de operação e manutenção e de financiamento.



b) No *Estudo Estratégico da Parceria Público-Privada*² aborda-se a comportabilidade orçamental do projecto, como segue:

O mecanismo de pagamento ou a forma de remuneração das Entidades Gestoras dependerá do tipo de projecto que for considerado no âmbito da Concessão, sendo que, em função do mecanismo a adoptar, o mesmo deverá obrigatoriamente considerar a comportabilidade orçamental da PPP. Ora tal será facilmente acomodado no Orçamento da Região Autónoma dos Açores, em cada ano, uma vez que neste modelo os pagamentos serão repartidos por um período de tempo compatível com a vida útil do activo (cerca de 30 anos), no que diz respeito ao edifício, o que não seria possível num modelo de construção utilizando a opção tradicional, em que as verbas necessárias teriam de estar disponíveis durante o período de construção (2 a 3 anos). É de salientar que as verbas consignadas ao Serviço Regional de Saúde no ano corrente ascendem a cerca de 201 milhões de euros, verba que poderá acomodar a remuneração a pagar às futuras e eventuais EG, devendo ascender, em cruzeiro (2011) a cerca de 3,5 milhões de euros/ano (a preços de 2008).

c) Por Despacho Conjunto do Vice-Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, de 11 de Julho de 2008, foi decidido o lançamento da parceria público-privada, bem como:

- homologar a análise e as conclusões do *Estudo Estratégico da Parceria*;
- autorizar a abertura do concurso público, internacional, com negociação;
- aprovar o programa do procedimento, o caderno de encargos e os respectivos anexos;

² O Estudo foi desenvolvido por um Grupo de Trabalho criado para esse fim e pelos Assessores Intersalus – *Global Health Solutions*, PremiValor Consulting, Dr. Carlos de Almeida Farinha e AON Seguros, tendo sido concluído em Junho de 2008.

Relativamente ao custo público comparável (CPC) e ao VAL da parceria público-privada, o Estudo apresenta as seguintes conclusões:

A implementação do Projecto através do estabelecimento de uma PPP, apresenta inúmeras vantagens face à alternativa tradicional de promoção directa do Projecto pela RAA, nomeadamente o potencial para transferência de riscos do sector público para o sector privado e o controlo de custos de investimento e exploração.

Estas vantagens permitem justificar, nesta fase, a prossecução da via de PPP na implementação do Projecto. A decisão deverá, no entanto, ser reavaliada ao longo do procedimento de contratação, à medida que a informação disponível se for tomando mais completa, por forma a assegurar até ao momento da adjudicação, que a alternativa de parceria é aquela que melhor satisfaz os interesses do sector público e dos potenciais utentes do Centro de Radioterapia dos Açores.

Na tabela seguinte apresenta-se o CPC do Centro de Radioterapia dos Açores e o VAL resultante da PPP, a preços de Janeiro de 2008, incluindo IVA:

		Valor
+	CPC	€ 34.064.313
-	Valor Actual Líquido da PPP	€ 31.986.079
=	Ganho estimado para a RAA	€ 2.078.234

Conclui-se, assim, que o VAL projectado dos encargos com a PPP é inferior ao CPC em cerca de 6,1%, num total de **2.078.234 euros**, verificando-se, desta forma, o potencial de a PPP originar valor acrescentado para a RAA.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2011 (Processo n.º 135/2010)

- nomear a comissão de abertura das propostas e a comissão de avaliação das propostas;
- d) O acto público do concurso decorreu em 4 de Novembro de 2008, tendo apresentado proposta um único concorrente – Agrupamento Quadrantes – Clínica Médica e Diagnóstico, Sociedade Unipessoal, L.^{da}; Quadrantes Porto – Clínica Médica, L.^{da}; Grupo Joaquim Chaves, SGPS, SA, Bascol – Construção Civil, SA e Bascol – Investimentos, SGPS, SA;
- e) Por despacho do Vice-Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional da Saúde, de 20 de Março de 2009, foi, após negociação da proposta, homologado o relatório final da comissão de avaliação das propostas³;
- f) Pela Resolução do Conselho do Governo n.º 70/2010, de 17 de Maio, foi adjudicado o contrato de gestão, bem como aprovada a minuta e mandatado o Secretário Regional da Saúde para outorgar o contrato;
- g) Os elementos essenciais do contrato encontram-se sintetizados no *anexo A* à presente Decisão;
- h) As Orientações de Médio Prazo 2009-2012, aprovadas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 5/2009/A, de 6 de Maio, prevêm no programa 15 – *Desenvolvimento de Infra-Estruturas e do Sistema de Saúde*, para 2012, um investimento global de € 18 800 000,00, com uma dotação no plano de € 15 000 000,00 e o restante proveniente de outros fundos. Na descrição do objectivo onde se integra o programa – *Re-*

³ No relatório final refere-se que:

Face ao Custo Público Comparável, determinado no âmbito do Estudo Estratégico da Parceria, de Junho de 2008, já considerado o IVA à taxa de 14%, mas com o respectivo Valor Actualizado Líquido (VAL) apurado com referência a Janeiro de 2008, a comparação da proposta do Concorrente n.º 1, também com referência a preços de Janeiro de 2008, será a seguinte:

Concorrente n.º 1 – Quadrantes

Unid.: milhares de euros

	Rubricas	VAL
+	CPC	34.064
-	Valor Actual Líquido da PPP	33.306
=	Ganho esperado	758

Verifica-se que o Concorrente n.º 1 apresenta uma proposta que permite perspectivar um ganho para a Região, face ao CPC.



forçar a Solidariedade e a Coesão Social –, não é feita qualquer menção ao Centro de Radioterapia dos Açores;

- i) No Plano Regional Anual para 2010, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2010, de 8 de Janeiro, dentro do objectivo *Reforçar a Solidariedade e a Coesão Social* inclui-se, nas principais linhas de política sectorial a prosseguir na área da saúde, o início da construção do Centro de Radioterapia dos Açores, sendo, na programação material, criada a seguinte acção, com uma dotação de € 50 000,00:

15.1.3 Centro de Radioterapia dos Açores
Assessorias Técnicas no âmbito da Parceria Pública-Privada.

- j) Aquando da verificação preliminar, o processo foi devolvido a fim de que, entre outros aspectos, fosse esclarecido o enquadramento orçamental do contrato, porquanto⁴:

- O lançamento e a contratação de parcerias pressupõem o cumprimento das normas relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental [artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, conjugado com o artigo 4.º, n.º 3, da LEO (Lei de enquadramento orçamental: Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), e com os artigos 2.º, n.º 1, e 12.º, n.º 3, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro];
- O contrato foi celebrado em 15-11-2010, na sequência de procedimento pré-contratual iniciado em 2008, e envolve encargos orçamentais durante 30 anos;
- Como a despesa não observa a anualidade, a mesma terá de ser objecto de adequada programação plurianual, evidenciando-se a despesa total bem como a sua repartição por anos económicos (artigos 4.º, n.º 3, da LEO, e 12.º, n.º 3, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro);
- Contudo, o Plano Regional Anual para 2011, embora preveja a acção, não evidencia a despesa total nem a sua repartição por anos económicos, e o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2011 omite a despesa (para anos seguintes);
- Também não se encontra demonstrada a comportabilidade orçamental da parceria (artigos 8.º, n.º 7, alínea e), e 10.º, n.º 4, alínea g), do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho);
- Até porque o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2011 não apresenta o mapa com a totalidade das responsabilidades contratuais plurianuais, nos termos exigidos no n.º 3 do artigo 5.º da LEO, o qual constitui um elemento essencial da demonstração da comportabilidade orçamental da parceria.

- k) Sobre a matéria foi alegado, em síntese, o seguinte⁵:

B. Quanto ao enquadramento orçamental do contrato:

1. O contrato em questão não produziu ainda quaisquer efeitos, conforme comunicado ao adjudicatário (...).

⁴ Ofício n.º UAT-I 16, de 20-01-2011.

⁵ Ofício n.º GSR-Sai/2011/165, de 23-02-2011.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2011 (Processo n.º 135/2010)

2. De acordo com as normas contratuais aplicáveis, após o referido visto haverá ainda a fase de revisão e aprovação do projecto de execução (Cláusulas 37ª e seguintes) e a fase de construção do edifício (Cláusula 43ª), que durará previsivelmente 12 meses, conforme plano de trabalhos apresentado pelo adjudicatário.
3. Nessa medida, a abertura do edifício apenas ocorrerá, pelo menos, no ano de 2012.
4. O pagamento da remuneração do adjudicatário ocorrerá apenas após a entrada em funcionamento do edifício (Cláusulas 27ª e 54ª).
5. A esse facto acresce que, nos termos da Cláusula 27ª n.º 13 e 54ª n.º 9, ainda que o Centro de Radioterapia entre em funcionamento antes do prazo previsto, apenas será devida alguma remuneração depois de decorridos 14 meses da assinatura do Contrato.
6. Assim, o enquadramento e comportabilidade orçamental do contrato é o resultante do quadro que se junta em anexo, devidamente carimbado pela Vice-presidência do Governo Regional.⁶
7. Do enquadramento orçamental (consequência das normas contratuais referidas) verifica-se, portanto, que não haverá lugar a qualquer pagamento contratual no ano de 2011.
8. Nos termos da Lei n.º 78/98 de 24 de Novembro (Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma dos Açores) o orçamento da Região é de base anual.
9. Nos termos do art. 12º n.º 3 do referido diploma, devem ser integrados nos mapas orçamentais os investimentos que a administração regional pretenda realizar, que impliquem encargos plurianuais.
10. Aquando da elaboração do Plano e Orçamento para 2011, e considerando a assinatura do Contrato a 15 de Novembro de 2010, era um dado adquirido que não haveria investimento a realizar com despesa de remuneração contratual no ano de 2011.
11. Assim, uma vez que não irão ser realizados quaisquer investimentos no ano de 2011 relativos à remuneração do presente contrato, apenas deverão ser incluídos nos mapas os projectos já iniciados em anos anteriores, ou para os quais se prevêem os primeiros pagamentos no ano para o qual é elaborado o orçamento, o que não é o caso (uma vez que isso apenas ocorrerá em 2012).
12. Este é igualmente o entendimento que decorre da legislação de Enquadramento do Orçamento de Estado (art. 4º e 32º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2004 de 24 de Agosto).
13. A acção 15 1 3 — Centro de Radioterapia dos Açores prevista no Plano Regional Anual de 2011 refere-se a despesas relativas a assessorias e outros aspectos atinentes à preparação do referido Contrato e não a despesas resultantes da sua execução ou a pagamentos ao adjudicatário.

l) O processo foi de novo devolvido, solicitando-se a demonstração de que⁷:

- O compromisso emergente do contrato encontra-se previsto em mapa do Orçamento da Região Autónoma dos Açores que incluía todos os compromissos pluri-

⁶ O quadro mencionado é reproduzido no *anexo B* à presente Decisão.

⁷ Ofício n.º UAT-I 42, de 28-02-2011.



anuais assumidos, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto;

- Está assegurada a comportabilidade orçamental da parceria, nos termos dos artigos 8.º, n.º 7, alínea e), e 10.º, n.º 4, alínea g), do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, afigurando-se insuficiente a mera discriminação dos encargos por ano económico, sem a referência aos demais encargos assumidos para o mesmo período e às respectivas fontes de financiamento.

m) Em resposta foram prestados os seguintes esclarecimentos⁸:

1. Quanto à previsão dos compromissos plurianuais assumidos, visto ser do conhecimento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas a inexistência do referido mapa orçamental no ORAA em vigor, informa-se que o mesmo passará a constar da próxima proposta de ORAA, nos termos da Resolução do Conselho de Governo n.º 40/2011, de 28 de Março, aplicável ao Orçamento Regional para 2012.
 2. Quanto à comportabilidade orçamental e financeira do projecto remete-se para o quadro que se junta em anexo, com os montantes previstos dos encargos plurianuais, de 2012 a 2041.⁹
 3. Como se constata do quadro anexo, em termos de financiamento do contrato em causa, o mesmo será assegurado através das receitas fiscais da Região, nomeadamente, as resultantes de uma pequena parcela da cobrança do Imposto sobre o Tabaco.
 4. Salienta-se que, face ao valor estimado da receita do Imposto sobre o Tabaco para 2011 (30 milhões de euros), o encargo mais relevante (ano de 2020) apenas corresponderá a uma percentagem de 15,3% da totalidade da receita do referido imposto.
4. O modelo da parceria assenta num contrato de gestão¹⁰. A Entidade Gestora do Edifício tem por missão desenvolver as actividades de concepção, construção, financiamento, conservação e exploração do edifício, por um período de 30 anos. A Entidade Gestora do Estabelecimento, por sua vez, tem por missão, a gestão e a prestação de serviços clínicos por um período de 10 anos (com possibilidade de prorrogação do prazo, até ao limite de 30 anos). O encargo público global foi estimado, pelo Governo, em € 60 207 105,52.
5. As peças do procedimento – programa do concurso e caderno de encargos, incluindo os respectivos anexos – foram elaboradas de forma cuidada, assim como o contrato. Por seu turno, a publicitação do procedimento, bem como a análise e negociação da proposta apresentada a concurso decorreram adequadamente.

⁸ Ofício n.º GSR-Sai/2011/286, de 18-032-2011.

⁹ O quadro mencionado é reproduzido no *anexo C* à presente Decisão.

¹⁰ Tipificado no Capítulo II do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto.



6. Vejamos se o mesmo se poderá concluir quanto à observância da disciplina financeira.

6.1. Como justamente se refere em contraditório, o orçamento da Região Autónoma dos Açores é de base anual. É o que decorre do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental – «[o]s orçamentos dos organismos do sector público administrativo são anuais»¹¹ – e da Lei de enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores – «[o] Orçamento da Região Autónoma dos Açores é anual»^{12/13}.

Daqui decorre, nomeadamente, que a autorização de assunção de encargos concedida no orçamento não abrange despesas a realizar em anos futuros. Como diz Teixeira Ribeiro, o orçamento de gerência «preclui a assunção, com base nele, de encargos a satisfazer, no todo ou em parte, nos anos futuros. De modo que, sendo da gerência o orçamento, as despesas plurianuais deverão ser autorizadas por lei especial, que as mande prever nos orçamentos dos anos em que houverem de ser pagas»¹⁴.

É o que acontece, precisamente, com a possibilidade legal de previsão, no orçamento, de programas e projectos que impliquem encargos plurianuais.

Sobre o assunto, o n.º 1 do artigo 2.º da Lei de enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, dispõe¹⁵:

Artigo 2.º
Anualidade

1 - O Orçamento da Região Autónoma dos Açores é anual, sem prejuízo de, por razões de racionalidade económica ou por exigências da política de desenvolvimento regional, poderem nele ser integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais.
(...)

¹¹ N.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com a redacção dada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de Julho, 48/2004, de 24 de Agosto, e 48/2010, de 19 de Outubro.

¹² Primeira parte do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro. A Lei n.º 79/98 foi alterada pela Lei n.º 62/2008, de 31 de Outubro.

¹³ Sobre a regra da anualidade orçamental, *cfr.*, TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 3.ª edição, Coimbra Editora, Limitada, Coimbra, 1989, pp. 46 e ss., SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, volume I, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 1992, pp. 347 e ss., e BARBOSA DE MELO e LOPES PORTO, «A Regra da Anualidade na Contabilidade Pública Portuguesa», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, volume comemorativo, Coimbra, 2003, pp. 985 e ss.

¹⁴ *Ob cit*, p. 54.

¹⁵ No mesmo sentido, n.º 3 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento Orçamental.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2011 (Processo n.º 135/2010)

Face a este regime não se pode pretender que, enquanto a autorização de despesas cuja realização se esgota no ano está sujeita aos limites das respectivas dotações, já os compromissos que envolvem despesas em anos futuros – por vezes muito avultadas e onerando os orçamentos seguintes durante longos anos – possam ser assumidos pela Administração sem qualquer restrição orçamental.

Conclui-se, pelo contrário, que só podem ser assumidos compromissos que tenham expressão no orçamento, seja em mapas de despesas anuais, seja, em excepção à regra da anualidade, em mapas de programas com encargos plurianuais, os quais devem evidenciar a despesa total bem como a sua repartição por anos económicos¹⁶.

A acção 15.1.3., relativa ao Centro de Radioterapia dos Açores, contemplada no Plano Regional Anual para 2010, não prevê encargos plurianuais e respeita apenas assessorias técnicas no âmbito da parceria pública-privada, conforme resulta do seu teor e foi confirmado em contraditório.

6.2. Em matéria de reporte de encargos plurianuais em documentos previsionais acresce o seguinte:

O n.º 3 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental dispõe:

Artigo 5.º

Unidade e universalidade

(...)

3 - O Orçamento do Estado e os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais devem apresentar, nos termos do artigo 32.º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado.

O orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2011 não apresenta este mapa.

¹⁶ Haverá ainda a possibilidade do Vice-Presidente do Governo Regional autorizar a celebração de actos e contratos que dêem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico, ou em ano que não seja o da sua realização, nos termos do disposto, actualmente, no n.º 1 do artigo 17.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2011, de 26 de Janeiro, e, em termos algo diferentes, no n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, aplicado à Região Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de Maio. Como o contrato em apreciação foi celebrado no ano passado, tal autorização, a existir, sempre teria de ser reflectida no orçamento do corrente ano.



Significa que, também por esta via, os encargos emergentes do presente contrato, juntamente com os dos restantes contratos que se encontram no âmbito de previsão da norma, não estão reflectidos no adequado mapa orçamental.

Sobre a matéria, o Serviço informou que o mapa «passará a constar da próxima proposta de ORAA, nos termos da Resolução do Conselho de Governo n.º 40/2011, de 28 de Março, aplicável ao Orçamento Regional para 2012».

Acontece que a Resolução do Conselho de Governo não se reporta, pelo menos expressamente, ao mapa exigido no n.º 3 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental. Aliás, não se vê como se poderia reportar a esse mapa porque, ou repete a norma da Lei de Enquadramento Orçamental – o que seria inútil – ou visa fazer depender a vigência dessa norma de um regulamento – o que seria inconstitucional (n.º 5 do artigo 112.º da Constituição).

Seja como for, o mapa a que se refere a Resolução do Conselho de Governo n.º 40/2011 só constará do orçamento para 2012, quando o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental é exigido há quase 10 anos a esta parte, sendo que o Tribunal só pode decidir com base nos dados de que dispõe hoje e não com base em medidas que poderão, ou não, surgir para o ano.

6.3. Na fase de preparação e estudo da parceria cabe demonstrar a sua comportabilidade orçamental¹⁷.

No *Estudo Estratégico da Parceria* referiu-se apenas que «tal será facilmente acomodado no Orçamento da Região Autónoma dos Açores, em cada ano, uma vez que neste modelo os pagamentos serão repartidos por um período de tempo compatível com a vida útil do activo (cerca de 30 anos), no que diz respeito ao edifício», acrescentando-se que «as verbas consignadas ao Serviço Regional de Saúde no ano corrente ascendem a cerca de 201 milhões de euros, verba que poderá acomodar a remuneração a pagar às futuras e eventuais EG devendo ascender, em cruzeiro (2011) a cerca de 3,5 milhões de euros/ano (a preços de 2008)».

¹⁷ Nos termos do disposto na alínea *e*) do n.º 7 do artigo 8.º Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2011 (Processo n.º 135/2010)

A mera alusão às verbas habitualmente destinadas ao Serviço Regional de Saúde, desacompanhada do cômputo dos encargos já existentes, nada comprova sobre a comportabilidade orçamental da parceria. O que se agrava num contexto de insuficiência dos meios financeiros disponibilizados pelo orçamento da Região Autónoma dos Açores para a satisfação das necessidades do Serviço Regional de Saúde¹⁸.

6.4. Na fase seguinte – fase de lançamento da parceria –, exige-se que do acto que o decide deva constar «a demonstração da comportabilidade dos custos e riscos decorrentes da parceria em função da programação financeira plurianual do sector público administrativo»¹⁹.

O Despacho Conjunto do Vice-Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, de 11 de Julho de 2008, que decidiu o lançamento da parceria público-privada, nada acrescenta sobre o assunto, para além de homologar a análise e as conclusões do *Estudo Estratégico da Parceria*.

Na sequência das duas devoluções do processo, o Serviço juntou dois documentos, reproduzidos nos *anexos B e C* à presente Decisão.

Estes documentos não oferecem credibilidade.

Num, reproduzido no *Anexo B*, é utilizado, diríamos que abusivamente, papel timbrado do Tribunal de Contas, como se fosse um documento elaborado pelo Tribunal de Contas, para discriminar, por ano económico, os encargos com a parceria.

O outro, reproduzido no *Anexo C*, sobre a afectação de parte das receitas provenientes do Imposto sobre o Tabaco à cobertura dos encargos com a parceria não tem

¹⁸ Conforme o Tribunal de Contas concluiu na Auditoria ao financiamento do Serviço Regional de Saúde (ponto IV.1 do Relatório n.º 24/2010-FS/SRATC, aprovado em 17-10-2010, disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2010/audit-sratc-rel024-2010-fs.pdf), «Os recursos financeiros colocados à disposição do SRS, em 2009, atingiram € 373 082 496,07, das quais se destacam os provenientes do ORAA – 60,5% – e do crédito bancário – 15,2%. As receitas próprias fixaram-se em 6,7%, tendo as dívidas a terceiros ascendido a 15,5%», pelo que parte significativa do financiamento do Serviço Regional de Saúde é assegurado por contas correntes caucionadas e pelos fornecedores, sendo insuficientes os recursos provenientes do orçamento regional.

¹⁹ Alínea g) do n.º 4 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2011 (Processo n.º 135/2010)

qualquer identificação nem do Departamento nem do responsável pela sua elaboração.

6.5. De qualquer modo, a demonstração da comportabilidade orçamental da parceria não se pode quedar pelo cálculo dos seus encargos estimados por ano económico. Torna-se necessário acrescentar os restantes compromissos anteriormente assumidos, com encargos plurianuais para o mesmo período, nomeadamente os decorrentes de empréstimos públicos, parcerias público-privadas, contratos-programa, bem como, em geral, os encargos plurianuais reconhecidos por lei ou por contrato. É este conjunto de encargos que terá de ser relacionado com a programação financeira plurianual e com as fontes de financiamento.

7. Em conclusão:

- a) Os encargos emergentes do presente contrato não têm expressão nos documentos previsionais da Região Autónoma dos Açores, sendo que o lançamento e a contratação de uma parceria pressupõem o cumprimento das normas relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental (artigo 6.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, conjugado com o artigo 4.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental e com os artigos 2.º, n.º 1, e 12.º, n.º 3, da Lei de enquadramento do orçamento da Região Autónoma dos Açores);
- b) O orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2011 não apresenta o mapa exigido no n.º 3 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental;
- c) Não foi demonstrada a comportabilidade orçamental, com inobservância do disposto nos artigos 8.º, n.º 7, alínea *e*), e 10.º, n.º 4, alínea *g*), do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

As normas preteridas têm a natureza de normas financeiras²⁰.

²⁰ Sobre o âmbito das normas financeiras, SOUSA FRANCO, *ob cit*, pp. 97-99.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2011 (Processo n.º 135/2010)

A violação directa de norma financeira constitui fundamento da recusa do visto, nos termos da segunda parte da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, recusar o visto ao contrato em referência.

Emolumentos: € 20,60.

Notifique-se.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 10 de Maio de 2011


O JUIZ CONSELHEIRO


(Nuno Lobo Ferreira)

O ASSESSOR


(Fernando Flor de Lima)

O ASSESSOR


(Carlos Bedo)

Fui presente
A REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO


(Joana Marques Vidal)



Anexo A

Contrato de gestão relativo à concepção, construção, financiamento, conservação e exploração do Centro de Radioterapia dos Açores

– Objecto e remuneração

(transcrição da cláusulas 4.^a, 16.^a, 27.^a, 29.^o, 30.^a, 33.^a, 54.^a, 56.^o)

Cláusula Quarta (Âmbito e objecto)

- 1 – O presente Contrato tem por objecto principal regular a prestação de cuidados de saúde, no âmbito do Serviço Regional de Saúde, através de estabelecimento devidamente equipado, incluindo o conjunto de todos os bens móveis, nomeadamente os equipamentos médicos e equipamentos gerais ou de apoio necessários à sua exploração, designado por Centro de Radioterapia dos Açores, a integrar na rede regional de prestação de cuidados de saúde.
 - 2 – É ainda objecto do contrato o conjunto das actividades de concepção, de projecto, de construção, de financiamento, de conservação, de apetrechamento com todos os equipamentos e bens móveis necessários ao seu funcionamento, e de exploração do edifício, nos termos do presente Contrato.
- (...)

Cláusula Décima Sexta (Obrigações da Entidade Gestora do Estabelecimento)

- 1 – A Entidade Gestora do Estabelecimento fica obrigada a assegurar a realização das prestações de saúde que constituem a produção prevista para cada ano de duração do presente Contrato, nos termos especificados nos Anexos I e II ao presente Contrato.
 - 2 – A Entidade Gestora do Estabelecimento deve também realizar todos os actos adicionais que lhe sejam solicitados pela Entidade Pública Contratante e para os quais detenha os meios humanos e materiais disponíveis.
 - 3 – É à Entidade Gestora do Estabelecimento que cabe a responsabilidade directa por dotar o Centro de Radioterapia dos Açores de todo o equipamento, nomeadamente de equipamento médico de alta tecnologia, de equipamento médico geral e de equipamento geral, inerente, necessário ou intrínseco ao serviço de saúde objecto do presente Contrato, adquirindo-o, por sua conta e risco, de acordo com o apresentado no Anexo III.
 - 4 – Inclui-se, ainda, no âmbito das obrigações da Entidade Gestora do Estabelecimento a prestação dos seguintes serviços de apoio, directamente ou através de entidades por si contratadas:
 - a) Lavandaria;
 - b) Higiene e limpeza;
 - c) Segurança de pessoas e bens;
 - d) Portaria;
 - e) Alimentação;
 - f) Comunicações;
 - g) Remoção, triagem, armazenagem, recolha, transporte, transferência, valorização e eliminação de todos os resíduos produzidos no âmbito das obrigações da Entidade Gestora do Estabelecimento, como por exemplo os resíduos hospitalares perigosos e resíduos radioactivos, entre outros; exceptuam-se a caracterização e gestão dos resíduos resultantes das actividades enumeradas no n.º 5 da Cláusula Trigésima Primeira;
- (...)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2011 (Processo n.º 135/2010)

Cláusula Vigésima Sétima
(Remuneração da Entidade Gestora do Estabelecimento)

1 – Como contrapartida pela prestação efectiva dos serviços objecto do presente Contrato, a Entidade Gestora do Estabelecimento tem direito a receber uma remuneração anual que inclui os serviços a prestar ao abrigo do Contrato, sendo calculada em função das seguintes componentes:

- a) Uma componente de remuneração fixa, relativa à disponibilidade do Centro de Radioterapia (a Remuneração Base Anual Fixa);
- b) Uma componente de remuneração variável, relativa à prestação efectiva de cuidados de saúde, medida em número de sessões de radioterapia externa, ou em número de tratamentos de braquiterapia de alta taxa de dose, valorizados aos preços respectivos contratados (a Remuneração Base Anual Variável);
- c) Uma componente correspondente a deduções a efectuar em função dos níveis de desempenho da Entidade Gestora do Estabelecimento;

(...)

12 – Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a remuneração da Entidade Gestora do Estabelecimento só é devida a partir da data da entrada em funcionamento do Centro de Radioterapia dos Açores.

13 – No caso de o Centro de Radioterapia dos Açores entrar em funcionamento antes de decorridos 14 (catorze) meses a contar da assinatura do presente Contrato, a remuneração da Entidade Gestora do Estabelecimento só é devida a partir do termo desse prazo.

(...)

Cláusula Vigésima Nona
(Pagamento da remuneração contratual)

1 – O pagamento da Remuneração Anual da Entidade Gestora do Estabelecimento será efectuado de forma diversa para a Remuneração Base Anual Fixa e para a Remuneração Base Anual Variável, a saber:

- a) O pagamento da Remuneração Base Anual Fixa será efectuado antecipadamente, em prestações mensais, até ao último dia útil de cada mês, por um valor correspondente a 1/12 (um doze avos) de 90% do valor da Remuneração Base Anual Fixa prevista contratualmente para o ano civil em causa, sendo os 10% remanescentes acertados nos termos do número 4. da presente Cláusula;
- b) O pagamento da Remuneração Base Anual Variável será efectuado mensal e postecipadamente, até ao último dia útil de cada mês, pelo valor correspondente aos serviços prestados pela Entidade Gestora do Estabelecimento no mês anterior;

2 – No ano civil de entrada em funcionamento do estabelecimento e no último ano civil de vigência do presente Contrato, o valor de cada prestação mensal da Remuneração Base Anual Fixa será adaptado em função do período de funcionamento do Centro de Radioterapia dos Açores previsto para o ano civil em causa.

(...)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2011 (Processo n.º 135/2010)

Cláusula Trigésima
(Prazo de exploração do estabelecimento)

- 1 – O prazo do presente Contrato de Gestão relativo ao Estabelecimento é de 10 (dez) anos, podendo renovar-se por iguais períodos sucessivos, até ao limite máximo de 30 (trinta) anos, se:
- a) O resultado das avaliações de desempenho realizadas ao abrigo da Cláusula Sexagésima Sexta for positivo;
 - b) Não pretender a Entidade Pública Contratante, por razões de interesse público, introduzir modificações na actividade objecto da parceria que se mostrem incompatíveis com a continuidade do presente Contrato;
 - c) A renovação do Contrato de Gestão não colidir com qualquer dos princípios do regime de parcerias legalmente definido, nomeadamente no Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto, especialmente quanto ao disposto na alínea e) do seu artigo 3.º.

(...)

Cláusula Trigésima Terceira
(Prazo da exploração do edifício do Centro de Radioterapia dos Açores)

Salvo o disposto na cláusula seguinte, a Entidade Gestora do Edifício exercerá as actividades referidas na cláusula anterior pelo prazo de 30 anos.

Cláusula Quinquagésima Quarta
(Remuneração da Entidade Gestora do Edifício)

- 1 – Como contrapartida pela disponibilização do edifício do Centro de Radioterapia dos Açores e pela prestação dos restantes serviços de apoio a seu cargo, a Entidade Gestora do Edifício tem direito a receber uma remuneração anual, sendo calculada em função dos seguintes componentes:
- a) Uma componente relativa à disponibilidade do edifício (Remuneração Base Anual).
 - b) Uma componente correspondente a deduções a efectuar em função dos níveis de desempenho da Entidade Gestora do Edifício, nos termos da Cláusula seguinte.

(...)

Cláusula Quinquagésima Sexta
(Forma de pagamento)

- 1 – O pagamento da Remuneração Anual da Entidade Gestora do Edifício será efectuado, antecipadamente, em prestações mensais, até ao último dia útil de cada mês, por um valor correspondente a 1/12 (um doze avos) de 90% do valor da Remuneração Base Anual da Entidade Gestora do Edifício, para o ano civil em causa, sendo os 10% remanescentes acertados nos termos do número quatro da presente Cláusula.
- 2 – No ano civil de entrada em funcionamento e no último ano civil de vigência do Contrato, o valor de cada prestação mensal será adaptado em função do período de funcionamento do Centro de Radioterapia dos Açores previsto nos termos do presente Contrato para o ano civil em causa.

(...)



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2011 (Processo n.º 135/2010)

Anexo B



Anexo III

Anexo do Relatório de 15 de Novembro de 2010

Despesa anos seguintes	Montante previsível da despesa	Código / Designação do Projecto
Ano 2012	2 067 925,76€	15 1 3 – Centro de Radioterapia dos Açores
Ano 2013	3 101 732,26€	
Ano 2014	3 609 206,71€	
Ano 2015	4 125 011,75€	
Ano 2016	4 247 156,75€	
Ano 2017	4 334 889,63€	
Ano 2018	4 422 284,70€	
Ano 2019	4 511 245,07€	
Ano 2020	4 604 968,44€	
Ano 2021	1 402 918,32€	
Ano 2022	1 124 615,82€	
Ano 2023	1 147 108,13€	
Ano 2024	1 170 050,30€	
Ano 2025	1 193 451,30€	
Ano 2026	1 217 320,33€	
Ano 2027	1 241 666,73€	
Ano 2028	1 266 500,07€	
Ano 2029	1 291 830,07€	
Ano 2030	1 317 666,67€	
Ano 2031	1 344 020,00€	
Ano 2032	1 370 900,40€	
Ano 2033	1 398 318,41€	
Ano 2034	1 426 284,78€	
Ano 2035	1 454 810,48€	
Ano 2036	1 483 906,69€	
Ano 2037	1 513 584,82€	
Ano 2038	1 543 856,52€	
Ano 2039	1 574 733,65€	
Ano 2040	1 606 228,32€	
Ano 2041	160 938,40€	
Instrumento de repartição de encargos 1)		
Órgão autorizador de repartição		
Norma autorizadora (legal ou estatutária)		



Tribunal de Contas

Anexo III

Angra do Heroísmo, 15 de Novembro de 2010

Despesa anual registada	Montante previsto da despesa	Legislação / Designação do Projeto
Ano 2012	1 087 925,790	
Ano 2013	1 101 732,366	
Ano 2014	1 098 205,718	
Ano 2015	1 091 158,808	
Ano 2016	1 084 111,898	
Ano 2017	1 077 064,988	
Ano 2018	1 070 018,078	
Ano 2019	1 062 971,168	
Ano 2020	1 055 924,258	
Ano 2021	1 048 877,348	
Ano 2022	1 041 830,438	
Ano 2023	1 034 783,528	
Ano 2024	1 027 736,618	
Ano 2025	1 020 689,708	
Ano 2026	1 013 642,798	
Ano 2027	1 006 595,888	
Ano 2028	999 548,978	
Ano 2029	992 502,068	
Ano 2030	985 455,158	
Ano 2031	978 408,248	
Ano 2032	971 361,338	
Ano 2033	964 314,428	
Ano 2034	957 267,518	
Ano 2035	950 220,608	
Ano 2036	943 173,698	
Ano 2037	936 126,788	
Ano 2038	929 079,878	
Ano 2039	922 032,968	
Ano 2040	914 986,058	
Ano 2041	907 939,148	
Instrumentos de repartição de encargos ()		
Órgão autoritário dos Açores ()		
Órgão autoritário (legal ou estatutária)		

O VICE-PRESIDENTE DO GOVERNO REGIONAL

Sérgio Humberto Rocha de Ávila



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2011 (*Processo n.º 135/2010*)

Anexo C

CENTRO DE RADIOTERAPIA DOS AÇORES

(Milhares de €)

Anos	Encargos/Receita do Tabaco	Financiamento (Receita do Tabaco)	Encargos anuais
2012	6,9%	2.067,93	2.067,93
2013	10,3%	3.101,73	3.101,73
2014	12,0%	3.609,21	3.609,21
2015	13,8%	4.125,01	4.125,01
2016	14,2%	4.247,16	4.247,16
2017	14,4%	4.334,89	4.334,89
2018	14,7%	4.422,28	4.422,28
2019	15,0%	4.511,25	4.511,25
2020	15,3%	4.604,97	4.604,97
2021	4,7%	1.402,92	1.402,92
2022	3,7%	1.124,62	1.124,62
2023	3,8%	1.147,11	1.147,11
2024	3,9%	1.170,05	1.170,05
2025	4,0%	1.193,45	1.193,45
2026	4,1%	1.217,32	1.217,32
2027	4,1%	1.241,67	1.241,67
2028	4,2%	1.266,50	1.266,50
2029	4,3%	1.291,83	1.291,83
2030	4,4%	1.317,67	1.317,67
2031	4,5%	1.344,02	1.344,02
2032	4,6%	1.370,90	1.370,90
2033	4,7%	1.398,32	1.398,32
2034	4,8%	1.426,28	1.426,28
2035	4,8%	1.454,81	1.454,81
2036	4,9%	1.483,91	1.483,91
2037	5,0%	1.513,58	1.513,58
2038	5,1%	1.543,86	1.543,86
2039	5,2%	1.574,73	1.574,73
2040	5,4%	1.606,23	1.606,23
2041	0,5%	160,94	160,94