

## PROJECTO DE LEI N.º 459/XI/2.<sup>a</sup>

Dispensa da prestação de caução pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social no âmbito da prestação de cuidados de saúde ou de apoio social

### Exposição de motivos

É hoje incontestável a importância do terceiro sector na prossecução das políticas públicas sociais, nomeadamente no que se refere à criação das redes de equipamentos e serviços indispensáveis a uma equitativa cobertura do território nacional.

Com efeito, o terceiro sector tem vindo a contribuir de forma determinante para a materialização das respostas sociais consagradas na legislação em vigor, quer no sector da saúde quer no da segurança e solidariedade social.

No âmbito deste terceiro sector destacam-se, para além das Mutualidades, das IPSS e das Fundações, também as Misericórdias, as quais, desde há mais de cinco séculos, exercem, em Portugal, relevantíssima actividade de apoio social, muitas vezes desenvolvendo as suas actividades em substituição ou em complementaridade com o Estado, facto que lhes confere a condição de parceiros preferenciais na prossecução da missão solidária que a este primordialmente incumbe.

Com efeito, as Santas Casas dispõem de uma vasta e bem implantada rede de apoio social e têm, também, assumido crescente participação e responsabilidade na prestação de cuidados de saúde diferenciados aos utentes do SNS, bem como no desenvolvimento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RCCI), assumindo, além da prestação de cuidados, parte substancial dos encargos com a construção e manutenção desses equipamentos.

No domínio da saúde, a Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, estipula, como uma das directrizes da política de saúde, que “É apoiado o desenvolvimento do sector privado da saúde e, em particular, as iniciativas das instituições particulares de solidariedade social (...)” [cfr. Base II, n.º 1, alínea f)].

E a singularidade das actividades de saúde desenvolvidas pelo sector social, em geral, e pelas Misericórdias, em particular, é ainda realçada pela referida Lei de Bases da Saúde, conforme resulta da confrontação entre a Base XXXVIII, que regula a participação das instituições particulares de solidariedade social no sistema de saúde, e a Base XXXIX, que regula as organizações de saúde com fins lucrativos.

Esta diferença de regimes decorre, naturalmente, do facto de as Misericórdias serem instituições particulares de solidariedade social (IPSS) às quais a lei atribui a natureza jurídica de pessoas colectivas de utilidade pública, donde resulta não pertencerem ao sector privado, *stricto sensu*.

Sucedo que, por inexistência de uma derrogação expressa do regime geral da contratação pública, as IPSS, não obstante essa sua especial natureza, têm sido, na prática, obrigadas ao pagamento de caução nos acordos que celebram com as Administrações Regionais de Saúde (ARS), no sector da saúde, e com o Instituto de Segurança Social, IP (ISS), no do apoio social, circunstância que dificulta gravemente a realização da respectiva vocação de solidariedade.

Com efeito, o Código dos Contratos Públicos (CCP) prevê que, “quando a entidade adjudicante seja uma das referidas no n.º 1 do artigo 2.º [onde se incluem as ARS e o ISS], (...) é ainda aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos capítulos VIII e IX do título II da parte II do presente Código”, os quais se referem à habilitação e à caução.

Se, em relação à habilitação, é aceitável e conveniente a apresentação da documentação necessária à instrução do processo e formação do contrato, garantindo dessa forma a legitimidade da instituição e dos seus representantes, bem como a sua idoneidade, já o mesmo não se pode sustentar relativamente à caução, exigida por força do disposto no artigo 88.º do CCP.

Com efeito, um dos corolários do estatuto das IPSS é densificado no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, segundo o qual “O contributo das instituições e o apoio que às mesmas é prestado pelo Estado concretizam-se em formas de cooperação a estabelecer mediante acordos”.

E, como já se referiu, as IPSS actuam a nível nacional na área social, em substituição ou complementaridade do Estado – portanto de forma não meramente supletiva –, prestando os serviços sociais essenciais à população, que o Estado, pelas mais diversas razões, não tem capacidade de prestar. Estas instituições, como é consabido, são desprovidas de fins lucrativos, servindo única e exclusivamente os interesses alheios.

O Estado, através dos aludidos acordos de cooperação, financia, não as instituições, mas sim os utentes. Tanto assim é que as comparticipações são pagas em função do número de utentes que as IPSS têm capacidade para acolher. E se o Estado não financia directamente os cidadãos com necessidades ou carências especiais, para depois estes reembolsarem na parte correspondente os custos pelos serviços prestados por aquelas instituições, tal só não sucede por manifesta inexecutabilidade prática. Dito de outro modo, a transferência de verbas directamente para as IPSS apenas se verifica por razões de mera economia processual contabilística e em ordem a garantir que os fundos são efectivamente aplicados ao fim a que se destinam.

Ademais, e no que se refere à RCCI, o tipo de acordos em causa – de prestação de serviços – designadamente no caso das Unidades de Cuidados Continuados (UCC), nos moldes em que é celebrado, não é passível de ser incumprido, pelo que a aplicação das regras do CCP relativas à caução carece de sentido.

Com efeito, os acordos com as UCC incluem, obrigatoriamente, o internamento de utentes e a única forma de a IPSS não cumprir o acordo celebrado com o Estado seria não acolher os referidos utentes nos equipamentos apenas destinados a esse fim. Ora, se como já se referiu, as comparticipações são pagas de acordo com a ocupação do equipamento, em caso de incumprimento não haverá, pura e simplesmente, qualquer pagamento por parte do Estado.

As IPSS devem, pois, ser dispensadas do pagamento de caução nos acordos que celebram, no sector da saúde, com as Administrações Regionais de Saúde e, no do apoio social, com o Instituto de Segurança Social, IP.

Este entendimento parece ser acolhido pela ratio do n.º 1 do artigo 5.º do CCP, na medida em que esta disposição exclui a aplicação das normas da Parte II do referido Código – onde se inclui o regime da caução – aos contratos que “não estão nem sejam susceptíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato”.

Uma outra situação que justifica a intervenção do legislador refere-se ao período de vigência dos acordos celebrados entre as IPSS e o Estado, *latu sensu*, no âmbito do apoio social ou da prestação de cuidados de saúde, qualquer que seja a sua natureza.

Actualmente, verificam-se situações em que aos referidos acordos é imposto um prazo de vigência de cinco anos, o qual não pode nunca ser ultrapassado. Ora, esta situação, para além de errada, porquanto compromete a estabilidade das relações entre os sectores público e social, desse modo afectando a desejável complementaridade entre ambos, pode mesmo revelar-se perversa na medida em que, não raro, as IPSS têm de realizar avultados investimentos de forma a poder dar satisfação às expectativas dos beneficiários do SNS, cujo direito à saúde o Estado tem, constitucionalmente, o dever de efectivar.

Importa, pois, assegurar que os referidos acordos tenham um prazo de vigência determinado, mas que possa ser sucessivamente renovado, apenas podendo ser rescindido por incumprimento ou pela superveniente verificação da não prossecução dos objectivos que presidiram à sua celebração.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados apresentam o seguinte projecto de lei:

## Artigo 1.º

### Dispensa de caução

As instituições do sector social estão dispensadas da prestação da caução prevista no Capítulo IX do Título II da Parte II do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, relativamente aos contratos ou acordos celebrados com:

- a) As administrações regionais de saúde, I.P. e que visem:
  - i) A realização de projectos que se insiram no processo de instalação ou de requalificação dos serviços de saúde;
  - ii) A prestação de cuidados de saúde;
- b) O Instituto da Segurança Social, I.P., para prestação de apoio social, nomeadamente no que respeita a lares de idosos, creches, jardins de infância e instalações vocacionadas para apoio às pessoas com deficiência.

## Artigo 2.º

### Período de vigência

1 – Os contratos ou acordos celebrados entre as instituições do sector social e as entidades públicas referidas no artigo anterior têm a duração de cinco anos, considerando-se automática e sucessivamente renovados por iguais períodos de tempo, sem prejuízo do ajustamento anual dos valores dos serviços a prestar.

2 – Os contratos ou acordos podem ser rescindidos a todo o tempo com fundamento na falta de cumprimento, pelas instituições do sector social, das respectivas obrigações ou da verificação superveniente da não prossecução dos objectivos que presidiram à sua celebração.

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Palácio de S. Bento, 22 de Julho de 2010

Os Deputados,