

Projeto de Lei n.º 224/XV/1.ª (CH)

Título: Flexibiliza o regime jurídico das Parcerias Público Privadas na área da Saúde

Data de admissão: 18 de julho de 2022

Comissão de Saúde (9.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS**
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR**
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO**

I. A INICIATIVA

Os proponentes começam por afirmar que as Parcerias Público-Privadas (PPP) hospitalares tiveram melhores resultados do que a média dos hospitais de gestão pública. Com efeito, referem que o relatório do Tribunal de Contas de maio de 2021, concluiu que os hospitais em PPP de Cascais, Braga, Vila Franca de Xira e Loures estavam plenamente integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS) e geraram poupanças para o Estado.

Denunciam os proponentes que os Hospitais de Braga, Vila Franca de Xira e Loures deixaram de ser geridos em PPP e, conseqüentemente, se tem verificado uma degradação dos serviços prestados aos utentes.

Assim, defendem que urge voltar ao sistema de gestão das PPP, não só pela comprovada eficiência nos tempos de resposta aos utentes, que são muito mais longos em Hospitais EPE (Entidades Públicas Empresariais), como pelo combate ao desperdício e à defesa das poupanças efetivas para o Estado.

A iniciativa legislativa está estruturada em quatro artigos: o primeiro estabelece o seu objeto; o segundo e terceiro estabelecem a perspetivada alteração à Lei n.º 95/2019, de 24 de agosto, e ao Decreto-Lei n.º 23/2020, de 22 de maio; e o quarto determina a sua entrada em vigor.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),¹ que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea

¹ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Observa o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 18 de julho de 2022, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Saúde (9.ª) a 20 de julho de 2022, por despacho do Presidente da Assembleia da República. Neste mesmo dia foi anunciado em sessão plenária.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#).²

Dado que a iniciativa pretende proceder à primeira alteração à [Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro](#), que aprova a Lei de Bases da Saúde, e ao [Decreto-Lei n.º 23/2020, de 22 de maio](#), que estabelece as regras para a celebração de contratos de parceria de gestão na área da saúde,³ em eventual sede de especialidade poderá ser acrescentado o

² Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

número de ordem de alteração, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário.⁴

De referir, que foi publicado o [Decreto-Lei n.º 52/2022, de 4 de agosto](#), cujo artigo 29.º,⁵ incidente sobre a matéria do presente projeto de lei, menciona, quer este decreto-lei, quer uma das bases da lei que se pretende alterar.

O autor não promoveu a republicação da Lei de Bases da Saúde, apesar de o n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, prever a republicação de leis de bases, em anexo aos diplomas que as alterarem. Caso o legislador pretenda, poderá aditar uma norma de republicação e o respetivo anexo em sede de especialidade, de modo a constarem do texto sujeito a votação final global.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

⁴ «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas.»

⁵ «1 - Nos termos do n.º 1 da Base 6 da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, e para além das situações previstas no Decreto-Lei n.º 23/2020, de 22 de maio, tendo em vista a prestação de cuidados e serviços de saúde a beneficiários do SNS, quando o SNS não tiver capacidade para a prestação de cuidados em tempo útil podem ser celebrados contratos com entidades do setor privado e social e com profissionais em regime de trabalho independente, condicionados à avaliação da sua necessidade.»

O enquadramento constitucional da saúde como um dos direitos e deveres sociais, consta do [artigo 64.º da Constituição](#)⁶. A norma prevê que o direito à proteção da saúde seja realizado, entre outras formas, «através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito» e que para assegurar o direito à proteção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado: «(...) garantir uma racional e eficiente cobertura de todo o país em recursos humanos e unidades de saúde; (...) e disciplinar e fiscalizar as formas empresariais e privadas da medicina, articulando-as com o serviço nacional de saúde, por forma a assegurar, nas instituições de saúde públicas e privadas, adequados padrões de eficiência e de qualidade (...)». Por fim que «o serviço nacional de saúde tem gestão descentralizada e participada».

O [Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril](#)⁷, que define as normas especiais aplicáveis às parcerias público-privadas (PPP), foi o primeiro diploma especificamente dirigido a estas. Posteriormente, o [Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho](#), veio introduzir diversas alterações ao regime então vigente, designadamente ao nível da preparação de processos de parceria e da execução dos respetivos contratos, com vista a um pretendido, mas não demonstrado, reforço da tutela do interesse financeiro público.

Este regime foi posteriormente revisto e revogado pelo [Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio](#), que disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.

O conceito legal de PPP encontra-se no n.º 1 do artigo 2.º, entendendo-se esta por «o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.»

⁶ Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial da Assembleia da República, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 02/09/2022.

⁷ Diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 02/09/2022.

São «parceiros públicos» todas as empresas públicas e não apenas as entidades públicas empresariais, incluindo todas as constituídas pelo Estado, entidades públicas estatais, por fundos e serviços autónomos ou por empresas públicas com vista à satisfação de necessidades de interesse geral (alíneas d) e e) do artigo 2.º).

Para participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global dos processos de PPP, através da prestação de apoio técnico especializado, foi criada a [Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos](#) (Capítulo VIII), entidade administrativa dotada de autonomia administrativa, na dependência do Ministério das Finanças, assegurando a acumulação e concentração de experiência no setor público na área das PPP, bem como o aperfeiçoamento e otimização dos meios técnicos e humanos ao dispor dos entes públicos, tendo por objetivo eliminar a dispersão de múltiplas tarefas por diferentes entidades.

Este regime deve ainda ser articulado com o [Código dos Contratos Públicos](#)⁸, como por exemplo quanto à escolha do procedimento (artigo 16.º) ou o regime relativo à partilha de benefícios (artigo 341.º).

Na área da Saúde o primeiro diploma a regular as PPP foi o [Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto](#), revogado pela [Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro](#), que aprova a Lei de Bases da Saúde. Entretanto tinham sido revogados vários artigos deste diploma pelo [Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio](#)⁹.

No preâmbulo do diploma de 2002, dizia o Governo que era uma das suas prioridades «o aprofundamento das experiências inovadoras de gestão de natureza empresarial e de mobilização do investimento não público no sistema de saúde, fazendo participar crescentemente os sectores privado e social nos diferentes modelos e formas contratuais, com vista a obter uma progressiva racionalização das funções financiamento e contratação e da função prestação de cuidados de saúde.» «As parcerias em saúde, em regime de gestão e financiamento privados, visa(va)m, fundamentalmente, obter melhores serviços com partilha de riscos e benefícios mútuos

⁸ [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro](#) e sucessivas alterações.

⁹ «Artigo 47.º (Norma revogatória) «(...) São revogados os artigos 3.º, 4.º, 6.º, 7.º, 11.º a 13.º, 18.º, o n.º 3 do artigo 19.º, os artigos 20.º a 23.º, 32.º, 33.º, o n.º 4 do artigo 35.º e os artigos 37.º e 38.º do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto.»

entre as entidades públicas que têm a responsabilidade pelos serviços públicos e outras entidades que se lhe associam com carácter duradouro.»

O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 185/2002, definia os princípios que o desenvolvimento de parcerias em saúde em regime de gestão e financiamento privados devia respeitar. Esse artigo foi revogado em 2012 e no novo diploma a área da saúde não consta da exclusão do âmbito de aplicação (cf. [n.º 5 do artigo 2.º](#) do Decreto-Lei n.º 111/2012)

A matéria em causa, para além do diploma que ‘disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas’¹⁰ é regulada também pela [Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro](#), que «Aprova a Lei de Bases da Saúde» e revoga expressamente a [Lei n.º 48/90](#), de 24 de agosto¹¹ e o [Decreto-Lei n.º 185/2002](#), de 20 de agosto¹².

A [Base 6](#) da Lei de Bases da Saúde prevê a possibilidade de celebração de «acordos com entidades privadas e do setor social, bem como com profissionais em regime de trabalho independente, em caso de necessidade fundamentada», no cumprimento da responsabilidade do Estado pela realização do direito à proteção da saúde.

A [Base 25](#), da referida Lei, relativa a ‘Contratos para a prestação de cuidados de saúde’ prevê que «quando o SNS não tiver, comprovadamente, capacidade para a prestação de cuidados em tempo útil, podem ser celebrados contratos com entidades do setor privado, do setor social e profissionais em regime de trabalho independente, condicionados à avaliação da sua necessidade.»

Ressalve-se que a Base 1- Direito à proteção da saúde – estipula que «O Estado promove e garante o direito à proteção da saúde através do Serviço Nacional de Saúde (SNS), dos Serviços Regionais de Saúde e de outras instituições públicas, centrais, regionais e locais.»

O [Decreto-Lei n.º 23/2020, de 22 de maio](#), veio regulamentar a Base 6 da Lei de Bases da Saúde, ao estabelecer as regras para a celebração de contratos de parceria de gestão na área da saúde.

¹⁰ [Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio](#).

¹¹ ‘Lei de Bases da Saúde’

¹² ‘Define o regime jurídico das parcerias em saúde com gestão e financiamentos privados’

Na exposição de motivos do referido Decreto-Lei, o Governo argumenta «que no que concerne à prestação de cuidados de saúde, entendeu-se necessário dar prevalência aos serviços próprios do Estado na gestão clínica dos estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde (SNS), prevendo-se, através do n.º 1 da Base 6 da Lei de Bases da Saúde, que o recurso a entidades do setor privado e social, para esse efeito, apenas seja equacionado em termos supletivos e temporários, em casos de “necessidade fundamentada”».

Assim, , nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, revogou-se o Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto, que definia os princípios e os instrumentos para o estabelecimento de parcerias em saúde, em regime de gestão e financiamento privados. Esta revogação ficou, porém, condicionada à entrada em vigor de legislação de desenvolvimento que defina os termos da gestão pública dos estabelecimentos do SNS, de acordo com a mencionada Base 6.

Importava, desse modo, por um lado, estabelecer as regras específicas para o estabelecimento de parcerias em saúde, que envolvessem a gestão e prestação de cuidados de saúde, sem prejuízo do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, na sua redação atual, e, por outro lado, definir os princípios e termos da gestão pública dos estabelecimentos de saúde do SNS que tenham na sua base a celebração de contratos de parceria.

O diploma supracitado «Estabelece as regras para a celebração, com caráter supletivo e temporário e em casos de necessidade fundamentada, de contratos de parceria de gestão na área da saúde (...) e define os termos da gestão dos estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde (SNS) quando estes tenham por base a celebração dos contratos referidos (...)» (artigo 1.º). O artigo 3.º define as condições para a celebração de contratos de parceria de gestão na área da saúde. No artigo 4.º é regulado o «Contrato de parceria de gestão na área saúde». O artigo 5.º, por sua vez define os «Princípios de gestão pública».

No [portal](#)¹³ da Internet da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) está disponível uma [listagem das PPP na área da saúde](#)¹⁴ acompanhadas pela mesma, bem como os relatórios anuais, trimestrais e documentos temáticos sobre aquelas.

Nos termos e para os efeitos do disposto na [alínea g\) do artigo 33.º](#) do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e, bem assim, da [Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto](#)¹⁵, a UTAP procede à publicitação dos contratos de parceria público-privada já celebrados e respetivos anexos.

Ressalva esta entidade que, quanto à necessidade de garantir a plena transparência no que respeita aos contratos das PPP «embora a UTAP tenha instado os parceiros privados a autorizarem a plena divulgação dos respetivos documentos contratuais, com vista à plena satisfação dos interesses públicos em presença, esta pretensão não foi acolhida de forma generalizada e integral.»

Também estão disponíveis os diferentes relatórios de execução orçamental e outros documentos relacionados com as PPP, elaborados pela [Unidade Técnica de Apoio Orçamental](#)¹⁶.

Por fim, convém fazer menção que também o [Tribunal de Contas](#)¹⁷ acompanha a execução dos contratos das parcerias público-privadas. Ressalve-se que a missão do Tribunal de Contas é, nos termos da Constituição e da lei a de fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as Contas que a lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas ([artigo 214º da Constituição](#); [artigo 1º da Lei n.º 98/97](#), de 26 de agosto¹⁸).

¹³ Informação disponível em <https://www.utap.gov.pt/> Consulta efetuada em 02.09.2022.

¹⁴ Informação disponível em https://www.utap.gov.pt/PPP_saude.htm Consulta efetuada em 02.09.2022.

¹⁵ 'Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos'.

¹⁶ Informação disponível na página Internet da Assembleia da República; acessível em [Parcerias Público-Privadas e Sector Público Empresarial \(por ano civil da publicação\)](#) Consulta efetuada em 02.09.2022.

¹⁷ Informação disponível no portal do [Tribunal de Contas](#). Consulta efetuada em 02.09.2022

¹⁸ 'Lei de organização e processo do Tribunal de Contas'

No [Relatório Síntese: Parcerias Público-Privadas hospitalares no SNS](#)¹⁹ (Relatório n.º 5/2021 – OAC - 2.ª Secção) «O Tribunal de Contas concluiu que os hospitais em Parcerias Público-Privadas (PPP) de Cascais, Braga, Vila Franca de Xira e Loures estão plenamente integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS) e geraram poupanças para o Estado, num relatório síntese sobre as quatro auditorias que realizou à execução daquelas PPP entre 2014 e 2019».

O relatório sintetiza as principais conclusões de 4 relatórios de auditorias de resultados aprovados, entre 2014 e 2019, pelo Tribunal de Contas relativos às PPP daqueles hospitais, com foco na vertente da gestão dos quatro estabelecimentos hospitalares. Apresenta ainda informação sobre a execução dos contratos, reportada a setembro de 2020, e resume os desafios atuais e futuros da gestão e acompanhamento destas PPP. O processo de lançamento das PPP hospitalares foi sustentado na avaliação do seu *Value for Money*, face ao custo comparável da opção de construção e gestão públicas. A vertente da gestão clínica do estabelecimento hospitalar foi determinante na fundamentação da escolha pelas PPP²⁰.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

De acordo com o n.º 1 do artigo 168.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) sob a epígrafe «saúde pública», «na definição e execução de todas as políticas e ações da União será assegurado um elevado nível de proteção da saúde». «A ação da União, que será complementar das políticas nacionais, incidirá na melhoria da saúde pública e na prevenção das doenças e afeções humanas e na redução das causas de perigo para a saúde física e mental. Esta ação abrangerá a luta contra os grandes flagelos, fomentando a investigação sobre as respetivas causas, formas de transmissão e prevenção, bem como a informação e a educação sanitária e a vigilância

¹⁹ Informação disponível no portal do Tribunal de Contas, em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2021/relatorio-oac005-2021.pdf> Consulta efetuada em 02.09.2022

²⁰ Informação disponível no portal do Tribunal de Contas, em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2021/relatorio-oac005-2021.pdf> Consulta efetuada em 02.09.2022

das ameaças graves para a saúde com dimensão transfronteiriça, o alerta em caso de tais ameaças e o combate contra as mesmas».

Em março de 2003, a Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia apresentou [Diretrizes para o sucesso das parcerias público privadas](#), no qual se sublinha a crescente aceitação das parcerias público privadas, enquanto instrumento adicional e complementar [a outros] para satisfazer as infra-estruturas e necessidades de serviços numa vasta gama de sectores, desde serviços ambientais à prestação de cuidados de saúde ou educação.

Em fevereiro de 2014, o [painel de peritos sobre formas eficazes de investir na saúde](#), criado pela Comissão Europeia adotou um [parecer](#) intitulado «Saúde e Análise Económica para uma Avaliação das Parcerias Público Privadas na Prestação de Cuidados de Saúde na Europa».

Ainda sobre esta temática, o Tribunal de Contas Europeu apresentou em 2018, um [relatório](#) denominado «Parcerias Público-Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados», no qual constatou que «apesar de as PPP [Parcerias Público Privadas] terem potencial para acelerar a execução das políticas públicas e assegurar bons níveis de manutenção, os projetos auditados nem sempre foram geridos de forma eficaz e não proporcionaram uma otimização dos recursos adequada».

Mais cumpre aludir ao [Regulamento \(UE\) 2021/2085 que cria as empresas comuns ao abrigo do Horizonte Europa](#), sob a forma de parcerias público privadas, e determina os respetivos objetivos e funções, a filiação, a organização e outras regras de funcionamento, destacando-se, neste contexto, a parceria intitulada «[Iniciativa Saúde Inovadora](#)», cujo fim está previsto para 31 de dezembro de 2031 e cujo financiamento será desenvolvido ao abrigo do [quadro financeiro plurianual](#) para 2021-2027.

Esta iniciativa [visa](#) «melhorar a saúde da população europeia, acelerando o desenvolvimento e o acesso dos pacientes a medicamentos inovadores, particularmente em áreas onde exista uma necessidade médica ou social não satisfeita. Facilita também a colaboração entre os principais atores envolvidos na investigação em saúde, incluindo universidades, centros de investigação, indústrias farmacêuticas,

pequenas e médias empresas (PME), organizações e associações de doentes e entidades reguladoras de medicamentos».

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Irlanda e Reino Unido.

IRLANDA

O [State Authorities \(Public Private Partnership Arrangements\) Act 2002](#)²¹ estabelece o marco legal para as funções e os poderes que as autoridades públicas têm relativamente à celebração de contratos de PPP, estabelecendo um balanço entre interesses e necessidades do setor público²².

Através do [National Treasury Management Agency Act 2002](#)²³ é criada a [entidade](#)²⁴, que dá o nome ao diploma e com diversas atribuições relativas às PPP, como o aconselhamento às autoridades e ao Governo relativamente a riscos financeiros e aos custos dos projetos de investimento público ou informação sobre a melhor forma de financiamento dos projetos públicos. Pese embora a inobservância de projetos na área dos cuidados de saúde, cumpre referir que o [National Development Plan 2018-2027](#)²⁵, que prevê a possibilidade de realização, em modelos de PPP, de investimentos na área da saúde, como são os casos do *Primary Care Construction Programme* e do *Replacement and Refurbishment of Public Nursing Homes and Long-Term Residential Care Units*.

²¹ Diplomas consolidados retirado do portal oficial [irishstatutebook.ie](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Irlanda são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 31/08/2022.

²² Por exemplo, as “*county councils*”, “*city councils*” e as “*town councils*” nos termos do [Local Government Act 2001](#), podem celebrar PPP em empreendimentos conjuntos.

²³ Retirado do sítio da Internet do [Irishstatuebook.ie](#). Consultas efetuadas a 31/08/2022.

²⁴ Retirado do sítio da Internet do [ntma.ie](#). Consultas efetuadas a 31/08/2022.

²⁵ Retirado do sítio da Internet do [gov.ie](#). Consultas efetuadas a 31/08/2022.

O Governo irlandês ainda [possui um sítio na Internet](#), na dependência do *Department of Public Expenditure and Reform*, onde tem compilada toda a [informação](#) relativa às PPP, nomeadamente os documentos-chave, legislação, novidades ou projetos de PPP.

REINO UNIDO

O Reino Unido, enquanto país promotor do desenvolvimento do conceito de Parcerias Público-Privadas, introduzido em 1991, apresenta um [historial](#) de aplicação desta metodologia de financiamento, iniciada através do modelo de PPP conhecido como *Private Finance Initiative* (PFI)²⁶. De [acordo](#) com o Governo britânico, o desenvolvimento dos programas de PPP's resultou principalmente dos conceitos de *PFI* e de *PF2*²⁷, pese embora o Orçamento de 2018 tenha descontinuado a utilização destas tipologias de contratação de serviços. No âmbito da área da saúde, estes modelos já desenvolveram mais de 130 projetos de PPPs na área da saúde. Apesar da descontinuidade da utilização destes mecanismos, no quadro da crise pandémica de COVID-19, a [Infrastructure and Projects Authority \(IPA\)](#) emitiu um conjunto de [Guidelines](#) para prover soluções de prestação de serviços de saúde através de [projetos PPP](#).

A adoção de soluções em regime de PPP na área da saúde continuam a verificar-se no Reino Unido, sendo possível relevar o [Mutual investment model for infrastructure investment \(MIM\)](#), uma parceria para a provisão de serviços de saúde entre as autoridades públicas do país de Galês e o setor privado, tendo esta solução resultado em investimentos como o realizado no [Velindre Cancer Centre](#).

Organizações internacionais

BANCO MUNDIAL

²⁶ É uma forma parceria público-privada na qual as empresas privadas são contratadas para completar e gerir projetos públicos.

²⁷ *Private Finance 2*.

O [Banco Mundial](#)²⁸, através do seu [Public-Private Partnership Legal Resource Center \(PPPLRC\)](#)²⁹, apresenta um vasto conjunto de exemplos de conceção e desenvolvimento de [Parcerias Público-Privadas na área da Saúde](#)³⁰, nas suas diferentes metodologias de aplicação. A tomada de decisão sobre a adoção de uma abordagem de PPP's é ponderada através da apresentação das potenciais vantagens e desvantagens desta metodologia face às suas alternativas e o seu alinhamento com a política de saúde que os países visam prosseguir.

É aqui possível a apresentação das metodologias de implementação de PPPs na área da Saúde, em países como a Austrália, a Índia e Filipinas.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se encontrou, neste momento, qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica ou conexa.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Considerando a matéria que está em causa, poderá a Comissão de Saúde proceder à audição, ou solicitar parecer, na fase de especialidade, ao Ministério da Saúde. Sugere-se, igualmente, a audição da Associação Portuguesa dos Administradores Hospitalares.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

CRUZ, Carlos Oliveira ; MARQUES, Rui Cunha - **O Estado e as parcerias público-privadas**. Lisboa : Sílabo, 2012. 213 p. ISBN 978-972-618-683-0. Cota: 48 – 169/2012.

Resumo: Este livro aborda o tema das Parcerias Público-Privadas (PPP) cobrindo os principais setores onde foram desenvolvidas e clarificando o conceito de PPP. É ainda

²⁸ Retirado do sítio da Internet do *worldbank.org*. Consultas efetuadas a 31/08/2022.

²⁹ Retirado do sítio da Internet do *worldbank.org*. Consultas efetuadas a 31/08/2022.

³⁰ Retirado do sítio da Internet do *worldbank.org*. Consultas efetuadas a 31/08/2022.

apresentada e discutida, a experiência portuguesa relativa a estas parcerias em diferentes setores de atividade. No que respeita ao setor da Saúde (p. 93), onde são analisados os hospitais de Braga e Cascais, o autor conclui que as PPP são vantajosas para o erário público. No que respeita à determinação da qualidade da gestão clínica, o autor alerta para a dificuldade de apurar a vantagem/desvantagem devido à falta de objetividade na delimitação do conceito.

SARMENTO, Joaquim Miranda - **Parcerias público-privadas**. Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013. 75 p. ISBN 978-989-8662-13-2. Cota: 40 – 167/2014.

Resumo: «Este livro procura realizar uma abordagem global e acessível à complexa realidade das Parcerias Público-Privadas (PPP). A polémica que envolve este tema torna necessário esclarecer o que são as PPP, qual o seu modelo, as suas especificidades, as vantagens e desvantagens, os métodos de aplicação [...]».

O autor apresenta, no âmbito da experiência portuguesa, uma análise aos diferentes setores abrangidos pelas PPP, nomeadamente o da Saúde (p. 59), que considera uma opção muito válida devido ao peso orçamental com a despesa neste sector, resultado de uma evolução demográfica com o aumento da esperança de vida e quebra de natalidade, o aumento da cobertura e melhoria da quantidade e qualidade dos serviços prestados e uma evolução tecnológica na área dos fármacos e técnicas terapêuticas cada vez mais dispendiosa. Na conclusão o autor destaca a necessidade de uma permanente monitorização e uma efetiva regulação das PPP como um fator de sucesso.

SARMENTO, Joaquim Miranda ; SILVA, Diogo Nunes da - A eficiência dos hospitais em regime PPP em Portugal. **Revista de concorrência e regulação** [Em linha]. A. 11, no 42-43 (2020) [Consult. 22 ago. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132017&img=17350&save=true>>.

Resumo: Este estudo visa comparar a eficiência entre a gestão de hospitais sob o regime das PPP's em Portugal - Braga, Vila Franca de Xira, Loures e Cascais - e o de hospitais públicos, no período entre 2013 e 2017. Para a avaliação da eficiência, foi selecionado um grupo homogêneo de hospitais comparáveis, e foram utilizadas duas abordagens diferentes - Econometrica e DEA (Data Envelopment Analysis). Os

resultados obtidos mostraram que os hospitais PPP foram, em média, mais eficientes do que os hospitais públicos no período analisado.

SILVA, Pedro – **Fundamentos e modelos nas parcerias público-privadas na saúde : o estudo dos serviços clínicos**. Coimbra : Almedina, 2009. 181 p. ISBN 978-972-40-3796-7. Cota: 04.36 – 391/2009.

Resumo: Nesta obra são analisados os modelos de Parcerias Público-Privadas (PPP) adoptados e os resultados alcançados no setor da saúde, tendo por base as experiências internacionais. São identificadas as razões porque têm sido incluídos ou excluídos os serviços clínicos do pacote de serviços a prestar pelas PPP nas diversas experiências internacionais. A partir desta reflexão é abordado o modelo de PPP na saúde em Portugal, virtudes e vicissitudes.

REGO, Guilhermina - **Gestão empresarial dos serviços públicos : uma aplicação ao sector da saúde**. Porto : Vida Económica, 2008. 893 p. ISBN 978-972-788-265-6. Cota: 28.41 – 527/2008.

Resumo: A autora aborda a problemática da gestão empresarial no sector da saúde, num contexto de insustentabilidade geral das finanças públicas, tendo em consideração a evolução verificada na generalidade dos países desenvolvidos. Foca a problemática da gestão empresarial dos serviços públicos de saúde, nomeadamente a criação de Hospitais Sociedade Anónima, mais tarde transformados em Entidades Públicas Empresariais, tratando-se, na sua perspetiva, da 1ª geração da nova gestão pública da saúde. A análise efetuada tem em vista avaliar a eficiência e o desempenho na gestão pública versus gestão privada, através da apresentação de resultados empíricos.

SOUSA, Isa Filipa António de – **As parcerias público-privadas no sector da saúde : o advento do estado mínimo de regulação e o direito de acesso à saúde**. Coimbra : Almedina, 2018. Cota: 28.41 – 46/2019.

Resumo: Esta obra visa o estudo das Parcerias Público-Privadas (PPP) no setor da saúde em Portugal, analisando as transformações do papel e estatuto do Estado a propósito do serviço de saúde, verificando de que modo é que o «direito social à proteção da saúde contemplado no artigo 64.º da Constituição surge ou não afetado,

em virtude da celebração de laços de colaboração entre o Estado e os particulares no âmbito das Parcerias Público-Privadas Hospitalares».

A primeira parte da obra dedica-se aos contornos do direito à saúde na Constituição Portuguesa de 1976, a mutação do papel e funções do Estado, não já tanto de prestação, mas mais de regulação. A segunda parte da tese analisa a manutenção (sobrevivência) do Serviço Nacional de Saúde (SNS) perante o fenómeno parcerístico concretizado na vaga de parcerias público-privadas no domínio da saúde. São analisados os reflexos positivos e negativos na saúde portuguesa e no SNS, resultado do recurso às PPP, e a nova função de regulação/supervisão do Estado dentro do âmbito do New Public Management.

VEIGA, Mariana - Parcerias público-privadas nas políticas de saúde : novos rumos no âmbito do Estado-providência?. **Revista portuguesa de ciência política**. Lisboa. ISSN 1647-4090. Nº 0 (2010), p. 125-127. Cota: RP-11.

Resumo: Neste artigo, a autora procura perceber se a introdução de parcerias público-privadas constituiu uma mudança de paradigma na política de saúde em Portugal, nomeadamente na gestão hospitalar, através da caracterização do Estado-Providência português, da análise das políticas públicas no sector da saúde e da introdução das parcerias público-privadas na gestão hospitalar, designadamente no caso particular do Hospital Prof. Dr. Fernando Fonseca, o primeiro hospital público com gestão privada em Portugal.