

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA



**A aplicação da lei dos compromissos nas
entidades públicas empresariais da saúde:
O caso do IPOCFG, E.P.E.**

Relatório de Estágio
Mestrado em Administração Pública Empresarial

Sofia Margarida Ferreira de Carvalho

Coimbra, setembro de 2013

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA



**A aplicação da lei dos compromissos nas
entidades públicas empresariais da saúde:
O caso do IPOCFG, E.P.E.**

**Relatório de Estágio
Mestrado em Administração Pública Empresarial**

Relatório de estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública Empresarial, redigido sob orientação científica da Professora Doutora Maria da Conceição da Costa Marques.

Sofia Margarida Ferreira de Carvalho

Coimbra, setembro de 2013

Página deixada em branco propositadamente

Agradecimentos

Este estudo representa um momento importante na minha vida académica, repleta de inúmeras experiências e ricas aprendizagens. Quero agradecer a todos que estiveram a meu lado a apoiar-me no meu percurso académico e que, de alguma forma, tornaram possível este momento.

Em primeiro lugar, dedico os mais sinceros cumprimentos à minha professora orientadora, a Doutora Maria da Conceição da Costa Marques. Estou grata pelas suas sugestões de melhoria, pela sua disponibilidade em coordenar este estudo e pelos seus ensinamentos.

Agradeço a todos os colaboradores do IPO de Coimbra com quem tive a oportunidade de trabalhar, foi com um enorme orgulho e satisfação que servi esta instituição.

Deixo um especial agradecimento à minha supervisora de estágio na entidade acolhedora, a Engenheira Teresa Goulão pela sua disponibilidade, acompanhamento e pelas sugestões. A todos os responsáveis pelos departamentos pelos quais passei, agradeço a disponibilidade e o incentivo que me deram. Agradeço também a todos os colaboradores desses departamentos pela sua hospitalidade e disponibilidade.

Uma consideração especial ao Dr. Carlos Santos, vogal executivo do Conselho de Administração, meu último tutor no estágio e com quem passei mais tempo. Agradeço por todos os conhecimentos transmitidos, a sua disponibilidade em ensinar e participar numa parte importante da minha formação pessoal e profissional.

Agradeço igualmente àqueles que seguiram de perto todo este percurso e me ajudaram de alguma forma, em especial, aos que contribuíram com sugestões de melhoria: à Ana Filipa Costa, ao meu irmão Bruno e à Sara Filipa.

Índice

Agradecimentos.....	i
Índice.....	ii
Lista de abreviaturas.....	iv
Lista de figuras.....	v
Capítulo 1 – Introdução.....	1
1.1. Contexto do estudo	1
1.2. Metodologia utilizada.....	2
1.3. Estrutura do estudo	2
Capítulo 2 – Enquadramento teórico.....	3
2.1 Introdução.....	3
2.2 As transformações na Administração Pública nas últimas décadas.....	3
2.2.1. As fases de empresarialização dos serviços públicos em Portugal.....	5
2.3 As repercussões da crise económico-financeira internacional	7
2.3.1. Impactos da crise internacional em Portugal	8
2.3.2. Assistência financeira a Portugal	10
2.3.3. Contenção orçamental no setor empresarial da saúde	11
2.4 Abordagem à contabilidade orçamental e de compromissos	12
2.5 A lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)	15
2.5.1. Âmbito de aplicação	17
2.5.2. Fundos disponíveis.....	18
2.5.3. Compromissos	23
2.5.4. Assunção de compromissos	24
2.5.5. Despesas urgentes e inadmissíveis.....	25
2.5.6. Fundo de manuseio	25
2.5.7. Pagamentos.....	26
2.5.8. Prestação de informação	28
2.5.9. Consequências da violação da LCPA	29
2.6 Conclusão.....	29
Capítulo 3 – Estudo de caso	30
3.1 Introdução.....	30
3.2 Entidade de acolhimento – IPOCFG, E.P.E.	30

3.3	Objetivos do estudo.....	31
3.4	Metodologia da pesquisa.....	32
3.5	Amostra.....	33
3.6	Guião de entrevistas.....	34
3.7	Análise das entrevistas	35
3.7.1.	Resultados da análise das entrevistas.....	42
3.8	Discussão dos resultados	43
Capítulo 4 – Conclusão.....		48
Bibliografia		50
Anexos.....		53
ANEXO I – Principais atividades desenvolvidas durante o estágio		54
ANEXO II – Declaração para a utilização de dados do IPO de Coimbra		57
ANEXO III – Estrutura organizacional do IPOCFG, E.P.E.		58
ANEXO IV – Entrevistas		59
ANEXO V – Exemplificação de mapa de fundos disponíveis		74

Lista de abreviaturas

ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde
ARS – Administração Regional de Saúde
BCE - Banco Central Europeu
CE – Comissão Europeia
CHKS - Comparative Health Knowledge System
CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa
EBITDA – Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
EUA – Estados Unidos da América
EP – Empresa Pública
FMI - Fundo Monetário Internacional
IP – Instituto Público
IPOCFG, E.P.E. – Instituto Português de Oncologia de Coimbra Francisco Gentil, Entidade Pública Empresarial.
LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO – Lei do Enquadramento Orçamental
NPM – New Public Management
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PAEF- Programa de Assistência Económica e Financeira
PIB – Produto Interno Bruto
POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública
POCMS – Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde
QREN- Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAFE - Regime de Administração Financeira do Estado
SA – Sociedade Anónima
SEE - Setor Empresarial do Estado
SEL - Setor empresarial Local
SER - Setor Empresarial Regional
SNS - Serviço Nacional de Saúde
SPA – Setor Público Administrativo
UE - União Europeia
UEM – União Económica e Monetária

Lista de figuras

Figura 1- Fonte: Documento de estratégia orçamental 2011-2015. Dados do Banco de Portugal.....	9
Figura 2- Fonte: Documento de estratégia orçamental 2011-2015. Dados do Banco de Portugal.....	9
Figura 3 - Fonte: Carvalho e Cunha, 2012.	19
Figura 4 - Exemplo adaptado do manual da DGO	21
Figura 5 - Fonte: Manual da DGO	22
Figura 6 - Guião das entrevistas	34
Figura 7 - Quadro síntese	42
Figura 8 - Perfil.....	42

Capítulo 1 – Introdução

1.1. Contexto do estudo

A área da saúde assume-se como uma realidade complexa, tendo sofrido diversas mutações em função das mudanças sociais, económicas e demográficas que ocorreram ao longo do século XX. Estas mudanças trouxeram inúmeros desafios e as condições de contexto influenciaram o sentido das reformas nesta área. O paradigma centra-se atualmente na necessidade em gerir os recursos nos hospitais de forma eficaz e eficiente, no entanto, é imprescindível encontrar meios de concretizar este objetivo sem negligenciar a parte mais importante deste processo, a gestão da saúde e bem-estar dos doentes. O fator humano é e deve ser, sem dúvida, o fator mais importante na ponderação das estratégias que permitam a sustentabilidade do sistema de saúde.

A necessidade de gerir os bens públicos de forma eficaz e eficiente não é uma exigência nova, recuando num espaço temporal de 20 a 30 anos, podemos constatar que a introdução da filosofia do New Public Management (NPM) associada à gestão da Administração Pública constitui o ponto de viragem de paradigma, o qual ainda vivemos na atualidade. Portugal foi um dos países onde esta filosofia também viria a inspirar a gestão pública e, com esta, a necessidade de introduzir eficiência na gestão, aproximando a gestão pública da gestão privada. Contudo, apesar das evidentes vantagens deste modelo, sabemos hoje que um dos graves problemas no seio da Administração Pública, o endividamento, está longe de estar controlado.

Vivemos atualmente num cenário onde a crise económico-financeira que assola Portugal obriga à adoção de medidas que promovam uma gestão dos orçamentos públicos, compelindo a uma alocação de recursos mais cuidadosa. Neste contexto, são realizadas reformas transversais a toda a Administração Pública decorrentes da vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) onde o governo português deverá cumprir as metas constantes no Memorando de Entendimento. Uma das medidas resultantes dessas exigências está concretizada na Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro - Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) cujo objetivo se centra em evitar o acumular do endividamento das entidades públicas bem como evitar os pagamentos em atraso aos fornecedores.

1.2. Metodologia utilizada

Parte substancial deste estudo é fruto de uma investigação bibliográfica, sendo que a parte teórica é dedicada à análise de fatos e a parte prática visa, com recurso a entrevistas, averiguar como esses fatos afetam, e em que medida, a gestão do IPOCFG, E.P.E., doravante designado por IPO de Coimbra. No fundo, trata-se de compreender as implicações da aplicação da LCPA nas entidades públicas empresariais, em especial no setor da saúde recorrendo a um caso prático, baseado na realidade do IPO de Coimbra. A metodologia será desenvolvida, no capítulo 3.

1.3. Estrutura do estudo

A presente exposição está dividida em 4 capítulos. No primeiro capítulo é abordado, em linhas gerais, o tema a tratar a longo das páginas seguintes. No segundo capítulo, pretende-se aprofundar o enquadramento teórico do tema onde se analisa todo um contexto económico, político e legislativo. Pretende-se também abordar alguns conceitos de gestão orçamental pública com vista à compreensão da legislação que dá título a este estudo. No terceiro capítulo, será apresentada a metodologia do estudo de caso, baseada no método de recolha de dados realizado através de uma entrevista semiestruturada. Por fim, o quarto capítulo serve de base para retirar algumas conclusões sobre os resultados e tecer algumas considerações sobre estes.

Em anexo constam os documentos complementares a este estudo e o relatório de atividades realizadas durante o estágio realizado no IPO de Coimbra de 17 de setembro de 2012 a 8 de março de 2013.

O presente relatório foi escrito ao abrigo do novo acordo ortográfico da Língua Portuguesa.

Capítulo 2 – Enquadramento teórico

2.1 Introdução

Este capítulo pretende dar um sustento teórico para o desenvolvimento do estudo de caso e pretende explorar alguns aspetos que ajudem na compreensão dos modelos atuais de gestão pública, daí ser feita uma breve contextualização das reformas da Administração Pública nas últimas décadas, dando um destaque à saúde. Os desafios colocados à gestão dos serviços de saúde são cada vez maiores e complexos devido à grave crise económica que o país atravessa. Este cenário provocou uma grave contração no financiamento público, afetando substancialmente a gestão dos serviços de saúde. Numa boa parte deste capítulo será analisada a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) cujo intuito é estancar o excesso de endividamento na saúde e controlar os pagamentos em atraso. Sendo esta legislação também aplicada a todas as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde é-lhe dado um espaço de análise alargado no enquadramento teórico.

2.2 As transformações na Administração Pública nas últimas décadas

A gestão do setor público tem conhecido diversas transformações ao longo dos anos, contudo, para efeitos deste estudo, irei focar a atenção nas mutações ocorridas ao longo das últimas três décadas. É neste espaço temporal que se lançam as bases para os princípios que inspiram o atual modelo da gestão pública cujos desafios são cada vez mais complexos, exigindo soluções mais adequadas, eficazes e globais.

A ascensão, na década de 80, de uma nova filosofia de gestão no setor público, o New Public Management (NPM), permitiu uma nova abordagem assente numa visão de mercado. Com origem no Reino Unido rapidamente se espalhou para os Estados Unidos da América, Austrália, Nova Zelândia e, mais tarde, para a Europa acabando por influenciar diversos países do mundo, ainda que em diferentes graus (Lane, 2001). As reformas que tiveram lugar sobre a égide do NPM conheceram um maior número de mudanças em comparação com a Administração Pública tradicional, o NPM lançou assim as bases para futuras reformas e transformações para a era pós-NPM (Christensen e Laergreid, 2007).

Este contexto de mudança global favoreceu a propagação destes ideais dando origem a mudanças profundas na gestão do setor público. Assim, a década de 1990 ficou marcada pelas reformas introduzidas em diversos países onde a ideologia de mercado foi sendo, progressivamente, adaptada para o setor público (Christensen e Laergreid, 2007). No fundo, pretendia-se uma gestão mais virada para a gestão eficiente, eficaz, orientada para o desempenho das organizações e cumprimento de metas, aproximando a gestão pública dos modelos de gestão empresarial (Lane, 2001).

Em Portugal também se sentiram mudanças em toda a Administração Pública, nomeadamente através da redução do papel do Estado na vida económica e social, estando este fato na origem a uma vaga de privatizações de diversos serviços públicos (Santos, Gonçalves e Marques, 2013). Em certa medida, pode dizer-se que a sociedade da informação e do conhecimento representaram uma imposição para a modernização do Estado e da Administração Pública, levando a alterações das suas principais funções (Rego, 2011).

A vaga de privatizações dos serviços públicos foi precedida de alterações legislativas com vista à abertura da economia ao mercado concorrencial de forma a aumentar a sua competitividade e estimular o reforço da capacidade empresarial nacional (Santos, Gonçalves e Marques, 2013). No plano financeiro, o elevado número de serviços públicos a cargo do Estado era apontado como a causa de ineficiência e ineficácia na sua gestão, levando a sucessivos aumentos no défice público. Assim, a privatização constituiu argumento, tanto para a diminuição dos encargos com o setor público, como para a utilização das receitas das privatizações para a amortização da dívida pública, da dívida do setor empresarial do Estado e do serviço de dívida resultante das nacionalizações (Santos, Gonçalves e Marques, 2013).

Assim, o Estado Social que vigorou na maioria dos estados europeus, durante boa parte do século XX, assente numa visão de justiça distributiva e cuja atuação deveria proporcionar uma política de proteção social (Rego, 2011) conheceu, a partir da década de 90, mudanças significativas. A saúde representava um dos pilares essenciais do Estado Social e conheceu avanços significativos em termos de proteção da saúde e na promoção do bem-estar, alargando os cuidados a grande parte da população (Rego, 2011). Em Portugal, foram estes princípios que estiveram na base da criação de um Serviço Nacional de Saúde (SNS) em 1979, através do qual o Estado assegura o direito à proteção na saúde nos termos da Constituição da República Portuguesa. A mudança de paradigma na gestão dos serviços públicos afetou igualmente a gestão na saúde o que trouxe novos desafios.

2.2.1. As fases de empresarialização dos serviços públicos em Portugal

De uma forma concisa serão apresentadas as mudanças legislativas que sustentaram as mudanças anteriormente referidas e levaram à empresarialização dos serviços públicos em Portugal.

Em primeiro lugar, na análise ao regime do Setor Empresarial do Estado (SEE), em vigor de 1976 a 1999, verifica-se que este era composto por Empresas Públicas (EP), sociedades de capitais públicos e sociedades de economia mista controladas. Mais tarde, estas foram alvo de privatização. O regime jurídico das EP consagrada no regime instituído em 1976 exigia que, antes da privatização, estas fossem transformadas em Sociedades Anónimas (SA) nos termos da Lei Comercial. A Lei nº 11/90 de 5 de abril, que estabeleceu o quadro das privatizações transformou, nos termos do artigo 4º, as empresas públicas a reprivatizar em entidades com natureza jurídica de SA (Santos, 2013).

Atualmente o regime essencial do SEE e das empresas públicas (em sentido amplo) decorre do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de dezembro, alterado e pelo Decreto-lei nº 300/2007, de 23 de agosto. Este regime revogou o anterior e permitiu acolher uma ampla noção de empresa pública. Nesta noção incluem-se as entidades públicas empresariais, as empresas públicas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral e as sociedades constituídas nos termos da Lei Comercial.

O objetivo desta legislação centrava-se no estabelecimento de um regime quadro aplicável às várias entidades que pertenciam ao SEE. Por outro lado, era necessário adaptar o conceito de empresa pública à definição dada pelo direito comunitário, ao abrigo do princípio da transparência das relações financeiras entre o Estado e entes públicos com as empresas públicas, decorrente da Diretiva nº 80/723/CEE de 29 de julho entretanto alterada pela Diretiva 2000/52/CE da Comissão de 26 de julho de 2000.

Neste âmbito, a saúde foi um dos serviços que passaram por uma mudança de regime jurídico. Nas alterações registadas mais recentemente, a Lei nº 27/2002, de 8 de novembro aprovou o novo regime de gestão hospitalar e estabeleceu que os estabelecimentos hospitalares públicos podiam doravante revestir várias formas jurídicas tais como: sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos ou de estabelecimentos públicos dotados de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial e natureza empresarial.

Na sequência destas orientações, o Decreto-lei nº 93/2005, de 7 de junho alterou a natureza jurídica dos hospitais constituídos sob forma de sociedade anónima em entidades públicas empresariais que agora ficam sujeitos ao regime do Decreto-lei nº 300/2007, de 23 de agosto.

Ainda dentro da natureza jurídica dos hospitais, convém sublinhar que ainda existem estabelecimentos integrados no Setor Público Administrativo (SPA). Estes são estabelecimentos públicos com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, com ou sem autonomia patrimonial.

Em suma, no contexto da evolução da Administração Pública e, em especial, na saúde verifica-se que, desde 1976 até à atualidade está claramente presente a intenção do legislador em acompanhar as condições de contexto, adaptando o estatuto jurídico dos hospitais. A introdução destes modelos de gestão de tipo empresarial tem a pretensão, como já foi referido anteriormente, de introduzir uma gestão mais eficiente dos recursos. Importa, neste domínio, salientar a importância em introduzir medidas que garantam a sustentabilidade do SNS. Contudo, esta questão coloca um dilema ao acesso aos cuidados de saúde pois, se por um lado é necessário promover a eficiência do ponto de vista económico através da adequada gestão de recursos a nível financeiro e ao nível dos meios humanos e materiais (Nunes e Rego, 2002), por outro, a afetação de recursos deve ter em conta critérios que sejam capazes de determinar uma distribuição dos recursos mais adequada aos cidadãos, guiada por princípios éticos substantivos de equidade e solidariedade através de procedimentos justos e transparentes (Nunes e Rego, 2002). Este dilema continua bastante atual, especialmente quando o nosso país vive num contexto onde a gestão do orçamento público se encontra numa fase crítica, marcado por políticas de contenção da despesa pública. Assim, o próximo ponto será dedicado a explorar esta questão.

2.3 As repercussões da crise económico-financeira internacional

A crise económico-financeira internacional iniciada em 2007, com epicentro nos Estados Unidos da América (EUA), colocou em evidência, com o rebentar da bolha no ramo imobiliário, as consequências da onda especulativa que cresceu dentro do sistema financeiro. A baixa histórica dos juros registada desde 2001 foi aproveitada pelas instituições de crédito para facilitar os empréstimos e estimular o consumo tendo em conta as favoráveis condições de mercado. (Mateus, 2009). Num cenário onde esses juros começaram a registar subidas graduais a capacidade dos devedores para fazer face aos compromissos foi sendo cada vez menor. Isto causou uma forte quebra nos consumos e no pagamento dos créditos pelo que o mercado imobiliário registou uma forte quebra. Este cenário colocou à vista outras fragilidades do sistema financeiro e o colapso dos mercados norte americanos teve um efeito de contágio nos mercados mundiais, atingindo a Europa com alguma severidade. (Bento, 2011; Costa, 2010).

No seio da União Europeia (UE), o impacto da descida generalizada dos juros a partir de 2001 também se fez sentir e com consequências semelhantes às ocorridas nos EUA. Mas um dos grandes problemas na Europa, em especial nos países integrados na União Económica e Monetária (UEM), esteve intimamente ligado ao grau de desenvolvimento das instituições financeiras, as quais, por serem relativamente novas, ainda se encontram em fase de amadurecimento. A falta de uma política fiscal e orçamental comum tem sido um dos grandes entraves a esse amadurecimento apesar da existência de uma moeda única e da atuação do Banco Central Europeu (Soros, 2009).

Quando a crise internacional atingiu a UE logo vários países sentiram o seu impacto, como foi o caso da Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha (esta também sentiu severamente uma crise imobiliária). Estes países beneficiaram de um contexto favorável com taxas de juro reduzidas e uma moeda forte a nível internacional, vantagem competitiva desperdiçada ao não realizarem, em paralelo, reformas estruturais, nomeadamente, reformas fiscais, de mercado de trabalho, inovação e sistema educativo (Costa, 2010). Em paralelo, os aumentos sucessivos de endividamento, tanto público como privado, contribuíram igualmente para um crescimento económico assente em bases frágeis. Os mercados financeiros penalizaram fortemente os países da UEM, em especial os supra, e assim a crise soberana do euro influenciou muito negativamente estas economias como temos assistido. Em Portugal veremos como este cenário veio agudizar os graves desequilíbrios orçamentais, trazendo à tona diversas irregularidades nas contas públicas.

2.3.1. Impactos da crise internacional em Portugal

Inevitavelmente os impactos do abrandamento da economia tiveram reflexos em Portugal, pois quando a crise internacional chega ao país, em 2008, este já se via mergulhado numa crise interna (Bento, 2011; Mateus, 2009). Esta crise é fruto da acumulação sucessiva de desequilíbrios macroeconómicos e de um excessivo endividamento público, colocando em evidência as vulnerabilidades da economia portuguesa que, segundo Bento (2011, p. 99), podem resumir-se no seguinte:

- a) Um excesso de despesa sobre o potencial de geração de rendimento pela economia nacional, levando a que o país se tenha habituado a viver quase 10% acima das suas possibilidades;
- b) Perda de competitividade, resultante da incapacidade em fazer progredir a produtividade paralelamente aos custos salariais;
- c) Perda continuada de potencial produtivo;
- d) Acumulação, em resultado dos efeitos anteriores, de uma sucessão de défices externos, e do conseqüente endividamento ao exterior.

Em termos macroeconómicos, verifica-se que o endividamento ao exterior (**figura 1**) é uma das fragilidades da economia portuguesa. Um dos grandes contributos para esta fragilidade teve influência com a entrada na UEM, para Bento (2011) partiu-se da premissa de que o “défice externo deixaria de ser uma preocupação da política económica portuguesa. Deixando de ter uma moeda própria e passando a financiar-se numa moeda comum europeia, a economia portuguesa deixaria de ter problemas cambiais” (p.77). Mas a realidade provou o contrário, a entrada na moeda única acarretou significativas alterações estruturais, Bento (2011) afirma “primeiro, com a abolição dos prémios de risco cambial e inflacionário as taxas de juro desceram” (p. 52) de uma forma substancial. Este fator fez aumentar a capacidade de endividamento levando a economia a um choque expansionista.

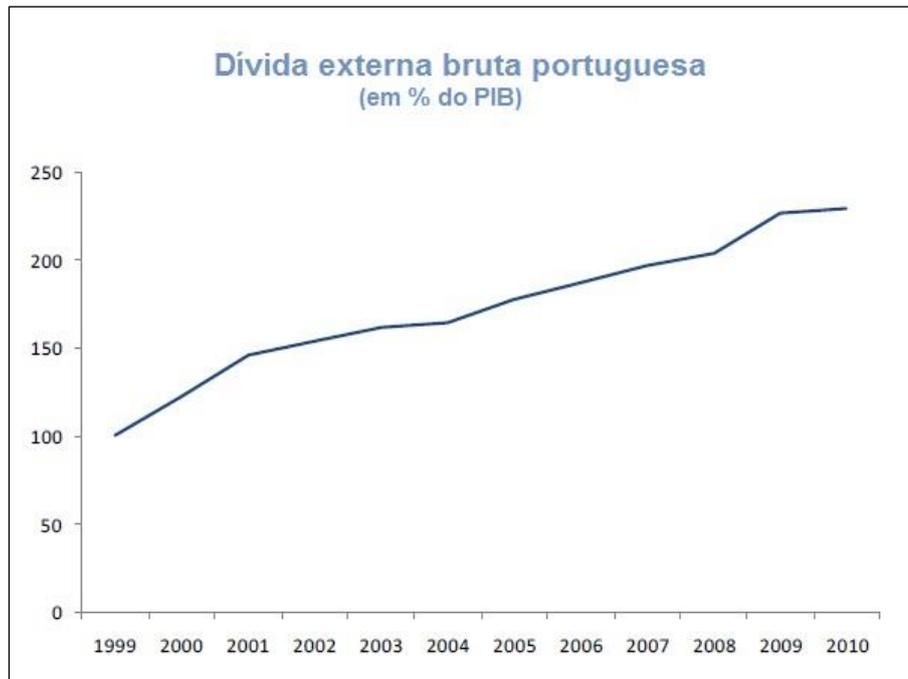


Figura 1- Fonte: Documento de estratégia orçamental 2011-2015. Dados do Banco de Portugal.

Portugal registou, ao longo da última década, uma evolução do défice e da dívida pública irregular, tendo sido mais negativa nos anos de 2001, 2004 a 2006 e em 2009 e 2010 (**figura 2**). Nestas situações o défice orçamental cresceu acima de 3% do Produto Interno Bruto (PIB), indo para além do exigido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

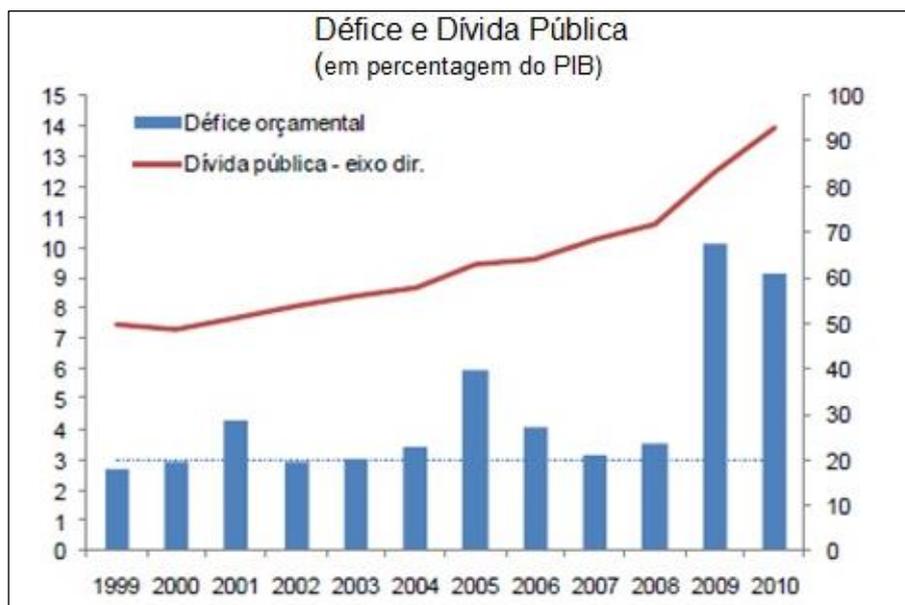


Figura 2- Fonte: Documento de estratégia orçamental 2011-2015. Dados do Banco de Portugal.

Uma das consequências imediatas do impacto da crise económico-financeira internacional foi o aumento do risco de crédito da dívida portuguesa a partir de 2009. De acordo com a Lei nº 64-A/2011, de 30 de dezembro a “avaliação do risco soberano português foi-se tornando progressivamente mais desfavorável, o que colocou fortes pressões sobre os custos de financiamento público e sobre o financiamento do sistema bancário, culminando na perda de acesso a financiamento externo em condições normais de mercado”. Como consequência, em abril de 2011, o governo português seguiu-se à Irlanda e à Grécia e elaborou pedido de assistência financeira internacional.

2.3.2. Assistência financeira a Portugal

Do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) nasceu o memorando de entendimento celebrado em maio de 2011 e durará até 2014. Este documento consubstancia a linha de ação negociada entre a União Europeia (UE), o Banco Central Europeu (BCE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Governo Português onde constam as condicionalidades da política económico-financeira como condição necessária para o empréstimo de 78 mil milhões de euros, distribuído em parcelas e dependente das avaliações periódicas realizadas por estes três organismos. O Governo estabeleceu a sua linha de ação visando a estabilização da dívida pública e recuperação da confiança dos mercados em Portugal.

O documento define, entre outros aspetos, medidas orçamentais estruturais para a economia portuguesa tendo em vista o alcance destas metas. O referido documento contempla a adoção de diversas medidas de contenção orçamental em toda a Administração Pública.

Veremos em seguida como estas medidas de controlo orçamental afetam, num futuro próximo, o setor empresarial do estado. Para efeitos deste estudo, será dado relevo ao impacto destas medidas nas entidades públicas empresariais da saúde.

2.3.3. Contenção orçamental no setor empresarial da saúde

O Setor Empresarial do Estado é um dos pontos mais problemáticos no que toca ao controlo da despesa pública, de acordo com o Anuário Financeiro do Setor Empresarial do Estado¹ o valor em dívida das empresas que integram o SEE foi, em 2011, de mais de 57 milhões de euros, um aumento de aproximadamente 6 milhões de euros face a 2010.

O setor da saúde compreendendo a Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS), as Administrações Regionais de Saúde, IP (ARS) e os Hospitais EPE, representa um peso significativo nas despesas do Estado, motivando por isso, a adoção de medidas de contenção orçamental. A saúde apresenta uma situação problemática devido aos montantes de despesa e à antiguidade das dívidas acumuladas, sendo que, metade destas tem antiguidade superior a ano e meio (Rocha, Gomes e Silva, 2012).

O relatório de Análise da Sustentabilidade Financeira do Serviço Nacional de Saúde expõe diversos dados relacionados com a situação financeira na saúde. Desde logo, chama à atenção para o aumento do défice global das Administrações Públicas que passou de 6,1% do PIB em 2005 para 9,1% do PIB em 2010. Acrescenta que a despesa em saúde representava, em 2010, 10,1% do PIB, sendo que deste valor, 65% diz respeito à despesa pública em saúde. Por fim, no período de 1988 a 2008, a percentagem dos gastos com saúde no PIB passou de 6,2% para 10,1% respetivamente, sendo superior ao valor médio da UE (9,5%) e da OCDE (8,8%).

No sentido de concretizar as linhas de ação negociadas no memorando de entendimento, a Lei 64-A/2011, de 30 de dezembro, que aprova as grandes opções do plano para 2012-2015, definiu uma atuação no sentido da utilização mais eficiente dos recursos devido ao elevado nível de endividamento acumulado pelo SEE. As orientações na área da saúde centram-se em medidas de controlo da despesa, evitando, à semelhança do restante SEE o acumular de compromissos acumulados junto de terceiros.

Os objetivos estratégicos a alcançar no triénio de 2012 – 2015 passam pela melhoria da qualidade e acesso efetivo dos cidadãos aos cuidados de saúde, quer ao nível da organização quer ao nível da prestação; fomentar um maior protagonismo dos cidadãos na utilização e gestão ativa do sistema; aprofundar a cooperação no domínio da saúde com a CPLP e a UE. O memorando de entendimento prevê ainda outras medidas como as alterações no financiamento do SNS, uma linha de ação nova na definição dos preços e comparticipação dos medicamentos, mudanças na prescrição e monitorização da prescrição, alterações ao nível das compras e aprovisionamento centralizado.

¹ Carvalho, J. C., Cardoso, C. G., Fernandes, M. S., Silveira, O. C. & Camões, P. J. (2011). Anuário do Setor Empresarial do Estado 2011. Edição OTOC.

2.4 Abordagem à contabilidade orçamental e de compromissos

Este capítulo serve de base à compreensão dos princípios da contabilidade orçamental e de compromissos, servindo de contextualização e compreensão para alguns elementos presentes no ponto seguinte.

Na prossecução das suas funções, o Estado necessita de ter meios à sua disposição a fim de efetuar uma distribuição de recursos de forma sustentada. Assim, o orçamento do estado é um documento onde estas despesas e receitas públicas se encontram discriminadas para um determinado período financeiro onde, preferencialmente, a situação orçamental ideal tenderá para um equilíbrio entre receitas e despesas.

Podemos dizer que o orçamento do estado é uma previsão económica ou plano financeiro das receitas e das despesas do Estado para um período financeiro (um ano); constitui uma autorização política na medida em que visa garantir os direitos fundamentais dos cidadãos e o equilíbrio e repartição de poderes; por outro lado o Orçamento de Estado constitui também um limite aos poderes financeiros da Administração. As suas principais funções são, segundo Ribeiro (1997):

- Relacionamento das receitas com as despesas – segundo esta função o Estado tem de garantir que as despesas que orçamenta são cobertas pelas receitas previstas;
- Fixação das despesas – a cada um dos serviços são atribuídas verbas de despesas, ou seja, representam uma autorização para gastar, denominando-se de réditos. Deste modo, o orçamento das despesas é constituído por uma abertura de créditos aos serviços.
- Exposição do plano financeiro – é importante ter conhecimento do que cada serviço irá despende para manter a sua organização e funcionamento bem como a previsão das receitas, onde se saberá qual o contributo de cada fonte de financiamento. Neste sentido, o orçamento representa o próprio programa financeiro.

Ainda sobre o orçamento podemos ainda distinguir duas modalidades, o orçamento de gerência e o orçamento de exercício. O primeiro é aquele em que se preveem as receitas que o Estado irá cobrar e as despesas que irá pagar durante o período financeiro (Ribeiro, 1997). O segundo consiste nas receitas que o Estado irá cobrar e as despesas que irá pagar em virtude dos créditos e das dívidas que irão surgir a seu favor e contra si durante o período financeiro (Ribeiro, 1997).

A Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) estabelece os procedimentos da elaboração, aprovação, execução e alteração do orçamento. Consagra também as regras e princípios que disciplinam o orçamento. Nos artigos 4º a 9º define os princípios da anualidade, unidade e universalidade, não compensação, não consignação, especificação e equilíbrio como os princípios basilares da LEO.

A contabilidade orçamental, neste contexto, desempenha um importante papel no acompanhamento do Orçamento de Estado. Assim, Pinto e Santos (2005) sublinham que “a contabilidade orçamental é a responsável pelo registo do Orçamento legalmente aprovado e de todo o processo de execução do mesmo, culminando na Conta Geral do Estado” (p.57).

Os objetivos principais da contabilidade orçamental, de acordo com Pinto (2005), são:

- Conhecimento e aplicação da legislação que regula os atos expressos nos documentos que servem de base à escrituração;
- Verificação da conformidade das operações com a lei em vigor;
- Organização do controlo sobre atos da Administração Pública.

A contabilidade de compromissos foi introduzida na contabilidade pública pelo Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho, diploma que estabelece a Reforma de Administração Financeira do Estado (RAFE). Este fato veio permitir, de acordo com o referido diploma, que fosse estruturada uma nova contabilidade de caixa, mais adequada a uma correta administração de recursos financeiros, e em complemento, uma contabilidade analítica, indispensável ao controlo dos resultados.

A contabilidade de compromissos pode ser vista como um subsistema da contabilidade orçamental ou, por outro lado, como um sistema em si. A separação entre a contabilidade de compromissos e a contabilidade orçamental pode ser difícil pois a primeira representa uma visão diferente da realidade (Pinto e Santos, 2005). As diferenças são visíveis em outras dimensões, para Pinto e Santos (2005) enquanto “a contabilidade orçamental presta contas de um orçamento relativo a um ano económico, a contabilidade de compromissos presta contas de compromissos assumidos mas não pagos na vigência de um determinado orçamento com consequências na vigência de orçamentos futuros” (p. 103). Assim a contabilidade orçamental é anual e a de compromissos é plurianual.

No nº 1 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho considera-se que a contabilidade de compromissos ou encargos assumidos “consiste no lançamento das obrigações constituídas, por atividades e com indicação da respetiva rubrica de classificação económica”. Incluem-se “os montantes, fixados ou escalonados para cada ano, das obrigações decorrentes de lei ou de contrato, como primeiro movimento da gestão do respetivo ano; as importâncias resultantes dos encargos assumidos nos anos anteriores e

não pagos; os encargos assumidos ao longo da gestão”. O compromisso é, para efeito do nº 2 do artigo 15º, condição prévia para o pagamento.

Assim o compromisso constitui uma obrigação decorrente da aquisição de bens e serviços, independentemente de ter ou não forma de dívida (Pinto e Santos, 2005).

O diploma da RAFE, acima referido, veio também permitir a criação de um plano de contas que viria a introduzir melhorias no sistema de contabilidade pública. A criação dos planos setoriais viria a possibilitar a adaptação da contabilidade pública às necessidades e especificidades de cada setor. Para efeitos deste estudo, a caracterização do POCP e dos planos setoriais não serão aprofundados, mas é conveniente dar um apontamento sobre o plano setorial da saúde. Assim, para os estabelecimentos hospitalares que ainda se encontram integrados no Setor Público Administrativo aplicam-se os princípios da contabilidade pública, mais especificamente o plano setorial Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS). De igual forma, e apesar das diferenças notórias nos critérios contabilísticos, os hospitais EPE também se encontram sujeitos à aplicação do POCMS (que tem por base a contabilidade orçamental) pelo disposto no artigo 24º do Anexo II, do Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro.

2.5 A lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)

O Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) celebrado entre a União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE) com o Governo Português deu origem ao Memorando de Entendimento onde constam as metas a alcançar pelo Governo Português. No âmbito deste programa é crucial o controlo da execução orçamental, em especial, da despesa pública, assim o memorando prevê linhas gerais de atuação para controlar e baixar a despesa pública. Como resultado deste memorando o Governo português comprometeu-se a aprovar uma definição padrão de compromissos (*commitments*), passivo (*liability*), contas a pagar (*payables*), pagamentos em atraso (*arrears*) e fundos disponíveis (*available funds*), permitindo a uniformização da informação por parte das entidades públicas. Neste âmbito, o controlo dos pagamentos em atraso assume particular relevância visto que a não acumulação de dívidas vencidas é tida como um dos critérios em análise na avaliação do PAEF².

Na sequência destas exigências, foi aprovada a Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) cuja intenção se centra em evitar a acumulação de pagamentos em atraso. Estas medidas de promoção da diminuição da despesa pública estendem-se a toda a Administração Pública seja central, regional e local, assim como no Setor Empresarial do Estado (SEE), no Setor Empresarial Regional (SER) e no Setor empresarial Local (SEL). Um dos aspetos característicos desta lei centra-se no foco dado ao controlo da despesa pública, este desloca-se do momento do pagamento para o momento da assunção dos compromissos, o que marca o momento a partir do qual a obrigação da despesa é constituída³.

² Direção-Geral do Orçamento (2012). Manual de procedimentos – Lei dos compromissos e pagamentos em atraso (LCPA). Versão 2.2.

³ Circular normativa nº 29/2012/UOCF. Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS).

A LCPA tem o intuito de ser, a par com a Lei nº 52/2011 de 13 de outubro – Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), um mecanismo reforçado de controlo da despesa, baseada em princípios próprios (Rocha, Gomes e Silva, 2012). Estes passam, em primeiro, pelo princípio da equidade intergeracional na medida em que as gerações presentes deverão proporcionar e garantir às gerações futuras a prestação de bens e serviços de qualidade, não lhes sendo onerados encargos desproporcionais. Em segundo, nomeiam o princípio do equilíbrio das contas públicas como um imperativo decorrente das orientações da UE, nomeadamente no cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por fim, apresentam o princípio da seletividade da despesa pública com base no qual a despesa é realizada tendo em conta critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade.

Observam-se diversos traços caracterizadores da LCPA que nos irão auxiliar nesta breve análise (Rocha, Gomes e Silva, 2012; Carvalho e Cunha, 2012):

- Tem uma vertente preventiva na medida em que pretende controlar a assunção de compromissos futuros e pretende evitar a assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis (artigo 5º, nº 1, da LCPA);
- Pretende impedir ou dificultar a assunção de compromissos quando não existam garantias de pagamento a curto prazo, ou seja, num período não superior a 90 dias após a data limite de pagamento;
- Pretende diminuir o prazo de pagamento aos fornecedores;
- Tem o intuito de controlar os compromissos plurianuais;
- Cria uma noção de responsabilização para os dirigentes gestores e responsáveis pela contabilidade em caso de assumirem compromissos sem fundo disponível e aumentarem os pagamentos em atraso;
- Tem como intuito evitar o gasto excessivo, uma pretensão intimamente ligada ao conceito de fundos disponíveis, em que este funciona como nivelador e limitador da despesa a comprometer num dado período.

A LCPA determina, no seu artigo 14º, que os procedimentos necessários à sua aplicação e ao cumprimento do seu artigo 10º (prestação de informação) são regulados pelo Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho.

De seguida, serão apresentados os aspetos principais destes dois diplomas e as implicações que estes têm nas entidades abrangidas.

2.5.1. Âmbito de aplicação

O artigo 1º da LCPA estabelece as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso nas entidades públicas. O nº 1 do artigo 2º menciona que as entidades abrangidas pela LCPA estão descritas no artigo 2º da LEO, acrescentando que são também abrangidas todas as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde. As entidades previstas no artigo 2º da LEO são todos os organismos da Administração Central independentemente das suas autonomias, incluindo:

- Os serviços integrados que não dispõem de autonomia administrativa e financeira;
- Os serviços e fundos autónomos que cumulativamente: i) não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública, mesmo que submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma; ii) tenham autonomia administrativa e financeira; iii) disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei;
- O sistema de solidariedade e segurança social, constituído pelo conjunto dos subsistemas definidos na respetiva lei de bases, as respetivas fontes de financiamento e os organismos responsáveis pela sua gestão.

Aplica-se a LCPA ainda aos seguintes organismos:

- Aos organismos da administração regional, incluindo as respetivas entidades públicas reclassificadas;
- Aos organismos da administração local, incluindo as respetivas entidades públicas reclassificadas;
- Às empresas do Setor Empresarial do Estado, do Setor Empresarial Regional e do Setor Empresarial Local.

2.5.2. Fundos disponíveis

Os fundos disponíveis são, de acordo com a alínea f) do artigo 3º da LCPA as verbas disponíveis a muito curto prazo. Incluem, quando aplicável, e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:

- Dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes;
- As transferências ou subsídios com origem no Orçamento de Estado, relativos aos três meses seguintes;
- A receita efetiva própria que tenha sido cobrada, ou recebida como adiantamento;
- A previsão da receita efetiva a cobrar nos três meses seguintes;
- O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;
- As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente certificadas ou validadas. A alínea f) do artigo 5º do Decreto-Lei 127/2012 complementa esta definição ao introduzir nesta definição que se incluem também as transferências de outros programas estruturais para além dos provindos do QREN.

O Decreto-Lei esclarece, no nº 2 do artigo 5º, que as transferências mencionadas na alínea f) correspondem a pedidos de pagamentos que tenham sido submetidos nas plataformas eletrónicas dos respetivos programas, desde que a entidade beneficiária não tenha tido, nos últimos seis meses, uma taxa de correção dos pedidos de pagamento submetidos igual ou superior a 10%.

- Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4º da LCPA.

O manual da DGO chama ainda à atenção que o nº 1 do artigo 6º do Decreto – Lei nº 36/2012, de 11 de março determina que a dotação financiada por receitas gerais a que correspondem as alíneas a) e b) dos fundos disponíveis, podem ser objeto de redução nas condições que o Ministério das Finanças determine no âmbito do cumprimento das metas orçamentais.

O nº 2 determina que a previsão das receitas próprias é corrigida do desvio negativo apurado entre as previsões efetuadas nos meses anteriores e as receitas efetivamente cobradas.

Integram ainda os fundos disponíveis, de acordo com o nº 3 do artigo 5º do Decreto Lei nº 127/2012:

- Os saldos transitados do ano anterior cuja utilização tenha sido autorizada nos termos da legislação em vigor;

- Os recebimentos em atraso existentes entre as entidades referidas no artigo 2º da LCPA, desde que integrados em plano de liquidação de pagamentos em atraso da entidade devedora no respetivo mês de pagamento.

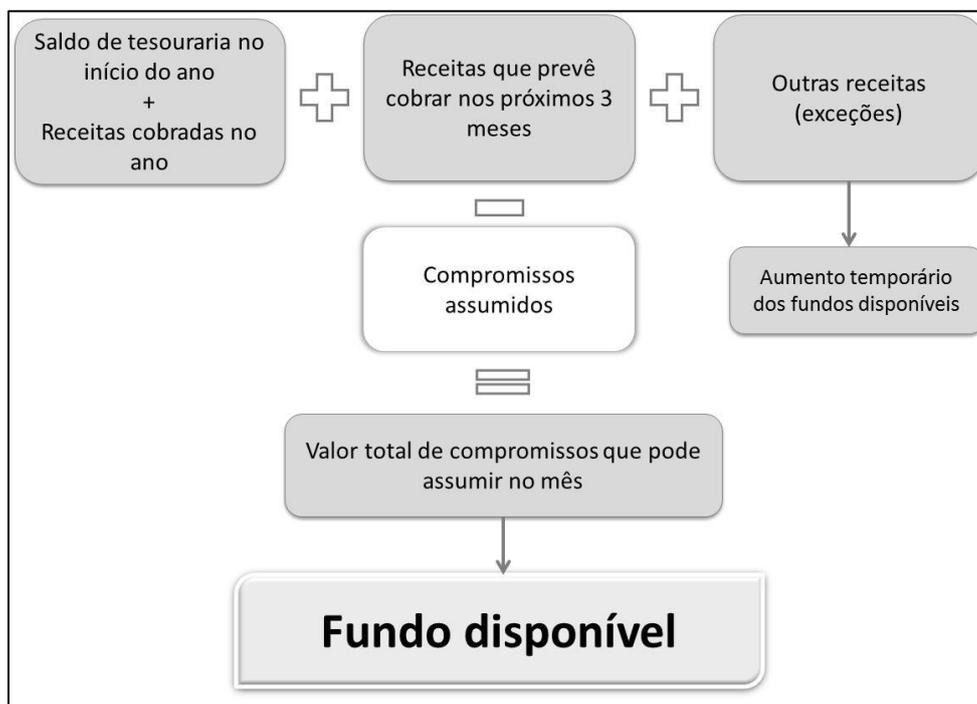


Figura 3 - Fonte: Carvalho e Cunha, 2012.

Os fundos disponíveis são **apurados mensalmente** (figura 3 e figura 4), até ao 5º dia útil de cada mês⁴, e constituem um limite à despesa a realizar pelas entidades públicas, estando estas impedidas, de ultrapassar o limite imposto⁵. Na determinação dos fundos disponíveis são considerados três meses, o mês de reporte e os dois meses seguintes, pois os fundos disponíveis são apurados no início de cada mês.

Sobre os fundos disponíveis determina a legislação que estes, a título excepcional e sobre determinadas condições, podem ser aumentados temporariamente. Em regra, deve observar-se o respeito pela não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis. No entanto, admite-se que seja permitido o **aumento temporário dos fundos disponíveis** possibilitando, através do cálculo mensal dos fundos disponíveis, um acréscimo à previsão de receitas dos 3 meses seguintes de uma receita de um mês posterior.

⁴ Artigo 7º, nº 1 do Decreto-Lei nº 127/2012.

⁵ Artigo 5º, nº 1 da LCPA.

A legislação prevê as condições em que o **aumento temporário** dos fundos disponíveis é permitido:

1. Podem ser acrescidos aos fundos disponíveis outros montantes, desde que expressamente autorizados:
 - a) Pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades pertencentes ao subsetor da administração central, direta ou indireta, e segurança social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde;
 - b) Pelo membro do Governo Regional responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades da Administração Regional;
 - c) Pela Câmara Municipal, sem possibilidade de delegação, quando envolvam entidades da administração local.
2. Quando os montantes autorizados ao abrigo do número anterior diverjam dos valores efetivamente cobrados e/ou recebidos deverá a entidade proceder à correção dos respetivos fundos disponíveis.

O artigo 6º do Decreto-Lei nº 127/2012 acrescenta:

- A autorização para o aumento temporário dos fundos disponíveis nas entidades relativamente às quais os órgãos previstos nas alíneas a), b) e c) do nº 1 do artigo 4º da LCPA não exerçam poderes de tutela e superintendência é da competência dos respetivos órgãos executivos.
- O aumento temporário dos fundos disponíveis a que se refere o artigo 4º da LCPA só pode ser efetuado mediante recurso a montantes a cobrar ou a receber dentro do período compreendido entre a data do compromisso e a data em que se verifique a obrigação de efetuar o último pagamento relativamente a esse compromisso.

Esta situação de exceção verificar-se-á sobretudo em entidades com receitas que não se repetem todos os meses sendo cobradas apenas em determinados meses. A título de exemplo, aquando do recebimento das propinas pelas Instituições de Ensino Superior que arrecadam parte substancial da receita em setembro. Outro exemplo é a cobrança do Imposto Municipal sobre Imóveis por parte dos municípios que recebem esse imposto em abril e setembro (Carvalho e Cunha, 2012).

Mapa de fundos disponíveis

Ano	Valores mensais em €				
	janeiro	fevereiro	março	abril	Total acumulado
Dotação corrigida líquida de cativos (duodécimo)	12.500.000	12.500.000	12.500.000	12.500.000	50.000.000
Transferências ou subsídios com origem no OE	0	0	0	0	0
Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento	2.000.000				2.000.000
Previsão da receita efetiva própria		2.000.000	2.500.000	10.500.000	15.000.000
Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei	0	0	0	0	0
Transferências do QREN ainda não efetuadas	0	0			0
<i>Correções por recebimento efetivo</i>	0				0
Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4º	0				0
De receitas gerais	0				0
De receitas próprias	0				0
De empréstimos	0				0
Correções de receitas gerais	0	0	0	0	0
Correções de receitas próprias	0	0	0	0	0
Correções de empréstimos	0	0	0	0	0
Saldos transitados do ano anterior (utilização autorizada)	0	0	0	0	0
Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor	0	0	0	0	0
<i>Correções por recebimento efetivo</i>	0				0
Subtotal	14.500.000	14.500.000	15.000.000	23.000.000	67.000.000
Compromissos assumidos	36.000.000				36.000.000
Pagamentos	10.000.000				10.000.000
Compromissos assumidos por pagar					26.000.000
FUNDOS DISPONÍVEIS		31.000.000			
Por memória: Receita extraordinária	0	0	0	0	0

Figura 4 - Exemplo adaptado do manual da DGO

Tomando como exemplo um mapa de fundos disponíveis, adaptado do manual de procedimentos da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, elaborado pela DGO, veremos na prática como é preenchido um mapa de fundos disponíveis.

Pressupostos do exemplo:

- Fevereiro é de reporte;
- A receita cobrada foi inferior à receita prevista (2.000.000 €);
- A receita prevista para fevereiro foi corrigida, tendo em conta a receita cobrada no mês anterior.
- A coluna do total acumulado apresenta valores acumulados na execução orçamental, acrescidos das provisões para o período em causa;
- Foram assumidos compromissos no valor de 36.000.000 € porque no mês de janeiro os fundos disponíveis apurados foram de 45.000.000 €;

- Na **coluna de total acumulado** o valor das receitas obtidas é de 67.000.000 €, sendo que os compromissos assumidos totalizam 36.000.000 €. Subtraindo o segundo ao primeiro dá-nos o valor do fundo disponível para o mês de fevereiro de 31.000.000 €.

O quadro auxiliar serve de apoio aos registos dos montantes autorizados, nos casos em que se verifique, um aumento temporário dos fundos disponíveis, com registo do mês de origem da antecipação.

Correções nos termos do nº 2 do artigo 4º				
Correções de receitas gerais	janeiro	fevereiro	março	abril
	maio	junho	julho	agosto
	setembro	outubro	novembro	dezembro
Correções de receitas próprias	janeiro	fevereiro	março	abril
	maio	junho	julho	agosto
	setembro	outubro	novembro	dezembro
Correções de empréstimos	janeiro	fevereiro	março	abril
	maio	junho	julho	agosto
	setembro	outubro	novembro	dezembro

Figura 5 - Fonte: Manual da DGO

No **anexo V** este exemplo está descrito com indicações e explicações adicionais a fim de se ter uma compreensão mais alargada dos elementos constantes no quadro de reporte dos fundos disponíveis.

2.5.3. Compromissos

A LCPA define o compromisso como a obrigação de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão da ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo. Podem ter carácter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente, salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas⁶.

A **principal mudança** trazida por esta legislação centra-se na fase do compromisso onde o foco central está no controlo da despesa. Outra das alterações tem a ver com o disposto no nº 2 do artigo 10º Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho, onde se lê “no decurso da gestão orçamental, o valor dos encargos que podem ser assumidos será alterado em função dos reforços ou anulações das dotações orçamentais, bem como das variações nos compromissos, devendo efetuar-se o respetivo registo”.

Nos termos da LCPA o artigo 5º define que não podem ser assumidos compromissos que excedam os fundos disponíveis definidos na alínea f) do artigo 3º.

De acordo com Carvalho e Cunha (2012) são alterados “os pressupostos que delimitam os compromissos que podem ser assumidos, sendo o limite da dotação orçamental substituído pelo limite dos fundos disponíveis” (p. 49).

No âmbito do artigo 6º da LCPA define-se os **compromissos plurianuais** como sendo os compromissos que constituem a obrigação de efetuar pagamentos em mais de um ano económico. Exigem autorização prévia da entidade competente e registo no sistema informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsetores da Administração Pública.

O artigo 11º do Decreto-Lei nº 127/2012 vem complementar o disposto na LCPA, acrescentando, no artigo 13º, que a inscrição dos compromissos plurianuais das entidades da administração central devem ser registados na base de dados disponibilizada pela DGO e que as entidades referidas nas alíneas b) a e) do nº 5 do artigo 7º são responsáveis por centralizar a informação relativa a cada subsetor.

⁶ Direção-Geral do Orçamento (2012). Manual de procedimentos – Lei dos compromissos e pagamentos em atraso (LCPA). Versão 2.2.

2.5.4. Assunção de compromissos

Tendo em conta este novo paradigma na assunção de compromissos a legislação estabelece que, nos termos do nº 1 do artigo 5º da LCPA, os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis. Nestes termos é necessário verificar a conformidade legal da despesa pelo disposto no nº 5 do artigo 5º da LCPA onde se estabelece que a autorização de assunção de compromissos é sempre precedida de verificação da conformidade legal da despesa. Em sintonia, o nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 127/2012 descreve que nenhum compromisso deve ser assumido sem se verificarem as condições de conformidade legal e a regularidade da despesa nos termos da lei⁷. Devem existir registos informáticos de apoio à execução orçamental e deve ser emitido um número de compromisso válido e sequencial, refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente sob pena de nulidade do seu pagamento ⁸.

No caso dos **compromissos assumidos de montante incerto** aplica-se o disposto no artigo 8º do Decreto-Lei nº 127/2012. O seu nº 1 expõe que a assunção de compromissos em contratos com duração limitada ao ano civil, independentemente da sua forma e natureza jurídica, deve ser efetuada pelo seu valor integral aquando da outorga do respetivo contrato, emissão da ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.

No caso de o montante a pagar não puder ser determinado no momento da celebração do contrato, nomeadamente, por depender dos consumos a efetuar pela entidade adjudicante, a assunção de compromissos far-se-á pelo montante efetivamente a pagar no período de determinação dos fundos disponíveis.

⁷ Em conformidade com o nº 1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho (Regime da Administração Financeira do Estado) e com o nº 1 do artigo 45º da Lei nº 52/2011, de 13 de outubro (LEO).

⁸ Artigo 5º, nº 3 da LCPA.

2.5.5. Despesas urgentes e inadiáveis

O Decreto-Lei nº 127/2012 estabelece um **regime de exceção** à obrigatoriedade definida pela LCPA relativamente a todos os compromissos serem previamente autorizados. As despesas urgentes e inadiáveis, reguladas no artigo 9º, que sejam fundamentadas e que sejam do mesmo tipo ou natureza cujo valor, isolada ou conjuntamente, não exceda os 5000€ por mês, a assunção do compromisso é efetuada até às 48 horas posteriores à realização da despesa.

O nº 2 refere ainda que, no caso de se tratar de situações onde esteja em causa o interesse público ou a preservação da vida humana, a assunção do compromisso é efetuada no prazo de 10 dias após a realização da despesa.

Em ambos os casos a entidade terá de preencher um mapa para despesas urgentes e inadiáveis.

O nº 2 do artigo citado tem aplicabilidade em instituições que necessitam de alguma margem de manobra para o caso de ocorrerem situações excecionais. Por exemplo, para um hospital, uma instituição com necessidades permanentes sendo algumas delas imprevisíveis, será necessário desencadear este procedimento sempre que seja necessário para a prossecução da sua missão.

2.5.6. Fundo de manei

O Decreto-Lei nº 127/ 2012 contempla ainda a noção de fundo de manei, regulado pelo artigo 10º, este define que os pagamentos efetuados pelo fundo de manei são objeto de compromisso pelo seu valor integral aquando da sua constituição e reconstituição, a qual deverá ter carácter mensal e registo da despesa em rubrica de classificação económica adequada.

Considera-se que o fundo de manei é uma pequena quantidade de dinheiro disponível em caixa para fazer face a pagamentos urgentes e inadiáveis e a sua movimentação fica dependente do responsável para o efeito. Todas as despesas que forem pagas com recurso ao fundo de manei devem ser registadas no respetivo mapa.

2.5.7. Pagamentos

Em relação aos pagamentos, só é possível efetuar o pagamento quando há a verificação de que os compromissos assumidos se encontram em conformidade com a legislação aplicável, ou seja, é necessário confirmar a sua conformidade legal⁹.

Os fornecedores de bens e serviços devem confirmar se o documento de compromisso cumpre o disposto no nº 3 do artigo 5º da LCPA. Assim, o documento (ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente) emitido pela entidade pública, para ser válido, necessita de conter o número de compromisso válido e sequencial. Sem estes elementos, o contrato ou a obrigação subjacente em causa terão efeitos nulos, como consequência, os fornecedores não poderão reclamar do Estado ou entidades públicas em causa o respetivo pagamento ou ter direito ao ressarcimento dos valores envolvidos¹⁰.

Neste caso em específico fica sob responsabilidade do agente fornecedor do bem ou serviço a verificação se o documento que recebe se encontra conforme o disposto na legislação, sob pena de não poder reclamar as quantias devidas, tal como foi referido. A legislação prevê ainda que os dirigentes respondem pessoal e solidariamente perante os agentes económicos.

No caso de não confirmação dos pagamentos, a entidade pública fica em incumprimento para com os prestadores do bem ou serviço, assim, a legislação prevê quais são as regras relativamente aos **pagamentos em atraso**. Antes dessa análise é necessário ter em consideração alguns pontos:

- As contas a pagar são o subconjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis.
- Consideram-se pagamentos em atraso as contas a pagar que permaneçam nessa situação **mais de 90 dias** posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato ou documentos equivalentes. De acordo com o nº 2 do artigo 4 do Decreto-Lei nº 127/2012 estão **excluídos** deste conceito:
 - As obrigações de pagamento objeto de impugnação judicial até que sobre elas seja proferida decisão final e executória;
 - As situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor;
 - Os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados.

⁹ Artigo 9º, nº 1 da LCPA.

¹⁰ Artigo 9º, nº 2 da LCPA.

Para efeitos da legislação em vigor, a execução orçamental não deverá dar origem a pagamentos em atraso (artigo 7º da LCPA) e no caso de ocorrerem estes não deverão ser superiores aos verificados no final do mês anterior (artigo 14º do Decreto-Lei nº 127/2012).

De acordo com o manual da DGO os pagamentos em atraso são aqueles em que os documentos que os suportam ultrapassam os 90 dias.

Para as entidades com pagamentos em atraso aplica-se o disposto no artigo 8º da LCPA. Ao analisar este artigo é fundamental distinguir duas situações:

- a) Para as **entidades com pagamento em atraso a 31 de dezembro de 2011** a previsão da receita efetiva própria, a cobrar nos três meses seguintes para o fundo disponível, tem um limite de 75% da média da receita cobrada no período homólogo dos últimos dois anos, deduzida dos montantes de receita com carácter pontual ou extraordinário¹¹.

- b) No caso das entidades que entrem em incumprimento, a partir de 1 de janeiro de 2012, não poderão considerar a previsão de receita efetiva própria a cobrar nos próximos três meses na determinação dos fundos disponíveis para a assunção de compromissos. Contudo, podem beneficiar da exceção refletida no nº 1 do artigo 4º da LCPA relativo ao aumento temporário dos fundos disponíveis.

Ambas as restrições apresentadas cessam quando as entidades deixarem de ter pagamentos em atraso.

Sobre os pagamentos em atraso refira-se ainda o disposto no artigo 22º do Decreto-Lei nº 127/2012 que determina, durante a vigência do programa de assistência económica, a suspensão do artigo 8º da LCPA. Durante a vigência do programa, serão aplicadas multas às entidades que aumentarem o valor dos pagamentos em atraso nos termos no nº 3 e seguintes do artigo 22º do Decreto-Lei nº 127/2012.

¹¹ O artigo 15º do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho explícita que é receita pontual ou extraordinária aquela que não tenha carácter repetitivo ou contínuo, nomeadamente, quando resulte da alienação de bens imóveis ou da aceitação de heranças e doações.

2.5.8. Prestação de informação

Uma das obrigações decorrentes da aplicação da LCPA é a prestação de informação¹² das entidades, para este efeito, esclarece o nº 1 do artigo 16º do Decreto-Lei nº 127/2012 que estas devem, mensalmente, registar a informação sobre os fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a apagar, movimento mensal e saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte bem como os pagamentos em atraso acumulados. Os registos são efetuados no suporte informático fornecido pelas entidades referidas no nº 5 do artigo 7º do diploma referenciado.

As entidades, independentemente de terem pagamentos em atraso ou não, têm o dever de determinar quais são os fundos disponíveis que dispõem até ao 5º dia útil de cada mês. Para as entidades sem pagamentos em atraso aplica-se o disposto no nº 4 do artigo 16º do mesmo diploma, nesta situação estão isentas do dever de prestação de informação relativa aos fundos disponíveis.

Sobre esta questão, esclarece o manual da DGO, que embora as entidades não tenham pagamentos em atraso devem ter atenção às seguintes regras:

- Deverão cumprir o artigo 5º da LCPA, segundo o qual os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis;
- Todas as entidades devem manter registos informáticos atualizados sobre os fundos disponíveis, em cumprimento do nº 4 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 127/2012;
- Qualquer entidade pode ser alvo de auditorias por parte da Inspeção Geral de Finanças ou de inspeções setoriais a fim de averiguar o cumprimento das normas previstas no artigo 12º da LCPA e do nº 2 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 127/2012.

¹² Artigo 10º da LCPA - Prestação de informação

2.5.9. Consequências da violação da LCPA

A LCPA prevê igualmente consequências para os responsáveis por assumirem compromissos que violem o disposto na legislação, assim, disciplina que os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade podem ser responsabilizados a nível civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória.

As entidades ficam ainda sujeitas à realização de auditorias periódicas¹³ quando, aponta Silva, H. F. (2012) “sejam violadas disposições da LCPA ou sejam apresentados riscos acrescidos de incumprimento” (p. 39). As auditorias são, deste modo, uma forma de controlo financeiro e a sua realização será da responsabilidade da Inspeção-Geral de Finanças e da inspeção setorial respetiva.

2.6 **Conclusão**

Explorados alguns aspetos do contexto neste enquadramento teórico e descritas as principais notas caraterizadoras da LCPA, será abordado, no capítulo seguinte, quais os impactos que a aplicação desta legislação teve no IPO de Coimbra. Assim, faz-se a ponte de uma legislação que tem carácter geral, pois para além das entidades referidas no artigo 2º da LEO, também se aplica a todas as entidades do serviço nacional de saúde, estejam integrados quer no SPA ou tenham forma jurídica de EPE.

¹³ Artigo 12º LCPA

Capítulo 3 – Estudo de caso

3.1 Introdução

Neste capítulo será apresentado inicialmente, e de forma sumária, uma caracterização da entidade de acolhimento do estágio, o IPO de Coimbra. De seguida, a parte prática deste estudo utiliza a metodologia de investigação do estudo de caso onde o método de recolha de dados é a entrevista, sendo a análise dos dados realizada através da análise de conteúdo. Por último, serão comentados os resultados obtidos e proceder-se-á à elaboração de conclusões sobre as implicações práticas que a LCPA trouxe para a gestão de uma E.P.E., como é o caso do IPO de Coimbra.

3.2 Entidade de acolhimento - IPOCFG, E.P.E.

O estágio foi realizado no Instituto Português de Oncologia de Coimbra Francisco Gentil, E.P.E. entre o dia 17 de setembro de 2012 e 8 de março de 2013.

A história do IPO de Coimbra emerge na segunda metade do século passado quando, em 1953, pela mão do Prof. Doutor Luís Raposo foi adquirida uma vivenda que viria a ser a sede do IPO na região centro do país. O objetivo era claro, garantir à população que aí residia uma maior proximidade geográfica e assegurar um melhor acompanhamento no tratamento do cancro.

O hospital inicia a sua atividade em 1962 e autonomizou-se em relação ao IPO de Lisboa em 1977. De forma a proporcionar as melhores condições no tratamento da doença oncológica o edificado tem sido alvo de diversas intervenções. Atualmente a área do hospital é de 15.250 m² e é constituído por 5 blocos ligados entre si. Estas transformações visam aumentar a capacidade instalada, assegurar condições de conforto e bem-estar dos utentes e proporcionar uma oferta de serviços de excelência no tratamento da doença oncológica. Prova dessa excelência reside na atribuição da acreditação total internacional pela instituição CHKS em 2005, tendo sido renovada em 2010. A reputação do IPO de Coimbra é reforçada pelo esforço, dedicação e qualidade dos recursos humanos (em janeiro de 2013 o número de colaboradores era 929, continuando a tendência de estabilização nos recursos humanos).

Na história recente outras mudanças ocorreram, a instituição foi alvo de transformação do seu estatuto jurídico para sociedade anónima em 2002 por via do Decreto-Lei nº 276/2002, de 9 de dezembro. Em 2005 com a introdução do Decreto-Lei nº 93/2005, de 7 de junho os hospitais passaram a ter natureza de entidades públicas empresariais. A designação jurídica do hospital passou a ser IPOCFG, E.P.E.

O IPO de Coimbra é uma unidade hospitalar que integra a rede de prestação de cuidados de saúde do Serviço Nacional de Saúde e a plataforma A da rede de referência hospitalar de oncologia. A população afeta ao IPO de Coimbra compreende um universo de cerca de dois milhões e meio de habitantes situados na região centro do país, correspondente à área de influência da Administração Regional de Saúde do Centro. Potencialmente poderá abranger população de outras regiões do país ao abrigo nº 2 do artigo 5º do Regulamento Interno ao assumir o “direito de liberdade de escolha dos cidadãos de outras regiões e de satisfazer a procura a nível nacional”.

No nº 1 do artigo 5º está patente a missão do IPO de Coimbra onde este é responsável por “desenvolver ações nos domínios da prestação de cuidados de saúde, da prevenção primária e secundária, da investigação, da formação e ensino oncológicos, do rastreio oncológico, do registo oncológico e da colaboração na definição e acompanhamento de execução da política oncológica nacional, constituindo-se como uma instituição de referência para os cidadãos que serve e para os serviços de saúde”.

3.3 Objetivos do estudo

Os objetivos deste estudo centram-se em compreender as implicações da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso na gestão das EPE da saúde; evidenciar, através de um estudo de caso, quais as consequências que a aplicação desta legislação teve no IPO de Coimbra; compreender as especificidades da saúde e como estas se relacionam com as restrições impostas pela legislação em análise.

Por outro lado, pretende-se que este estudo contribua para um maior conhecimento nas matérias apresentadas e, sendo ele um trabalho sempre inacabado, constitua um ponto de apoio ou de partida para futuras investigações neste âmbito.

3.4 Metodologia da pesquisa

Partindo da análise qualitativa, a estratégia de investigação adotada nesta pesquisa é o estudo de caso, tendo como método de recolha de dados a entrevista sendo os resultados analisados de acordo com a técnica de análise de conteúdo.

O estudo de caso pode ser entendido como um dos métodos de pesquisa utilizado nas ciências sociais, sendo que o seu âmbito de análise pressupõe que este se trata de uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real especialmente quando a fronteira entre o fenómeno e o contexto não estão definidos de uma forma clara (Yin, 2009). O desenvolvimento do estudo de caso deve ter como primeira prioridade a definição do problema a tratar, após esta etapa é necessário escolher que dados se irá recolher e quais as perguntas centrais do estudo. Como uma estratégia de pesquisa o estudo de caso poderá obedecer a várias estratégias dependendo da finalidade do estudo, podendo ser de natureza exploratória, descritiva ou explicativa (Yin, 2009). No fundo, os objetivos do estudo de caso passam por explorar, descrever, explicar um dado fenómeno, pessoa, coisa ou problemática.

A entrevista, um dos métodos de recolha de dados utilizados em ciências sociais, proporciona uma maior proximidade entre o investigador e entrevistado, dando margem ao entrevistado para exprimir as suas perceções de um determinado acontecimento ou situação, bem como as suas interpretações ou experiências (Quivy e Campenhoudt, 2008). Esta técnica de recolha de dados é a mais utilizada na investigação social (Moreira, 2007), permite um diálogo aberto e informal e que podem adotar uma variedade de formas, ela é também uma fonte importante de informação para os estudos de caso (Yin, 2009).

No âmbito deste estudo, o tipo de entrevista adotada foi a semiestruturada, permitindo uma certa margem de manobra para se levantarem outras questões para além do guião previamente elaborado. A entrevista semiestruturada é constituída por um conjunto de questões-guia que irão orientar a entrevista, sendo que se admitem a adição de outras, para além das descritas, ao longo da entrevista (Quivy e Campenhoudt, 2008; Moreira, 2007). Todas as perguntas devem ser comparáveis de modo a que quando surgirem diferenças entre entrevistados estas se possam atribuir a variações da resposta e não ao instrumento da pesquisa (Moreira, 2007). As principais vantagens na utilização deste método dizem respeito ao grau de profundidade que se pode obter através da análise dos elementos recolhidos (Quivy e Campenhoudt, 2008) o que vai permitir uma análise mais próxima da realidade quanto possível. Por outro lado, a entrevista permite recolher as respostas dos seus entrevistados, respeitando as suas emoções e expressões (Quivy e Campenhoudt, 2008).

No que diz respeito à análise dos dados, a análise de conteúdo é um dos métodos que pode ser utilizado numa investigação qualitativa. Sendo este estudo de carácter qualitativo, a análise de conteúdo permitirá o agrupamento de dados e sua interpretação. A análise de conteúdo pode ser definida como:

“Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (Bardin, 2011, p. 44)

Ou seja, a partir de um conjunto de técnicas complementares são sistematizados os conteúdos das mensagens. No fundo o objetivo é retirar deduções a partir dessas mensagens para que a informação produzida seja fundamentada.

3.5 Amostra

Para esta pesquisa foi utilizada uma amostra por conveniência, não probabilística, constituída por 4 pessoas e os dados foram recolhidos com recurso à técnica da entrevista (entrevistas na íntegra no anexo III). Os inquiridos desempenham cargos na direção do IPO de Coimbra e cargos de responsabilidade nos serviços diretamente relacionados com o tema.

3.6 Guião de entrevistas

Objetivos	Parâmetros de análise	Pergunta
Compreender as especificidades da saúde	Análise contextual à saúde e situação económico-financeira	A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso veio introduzir algumas mudanças no controlo da despesa nas entidades públicas. Como vê a aplicação desta legislação nas instituições do SNS? Que medidas adicionais considera importantes para que haja um equilíbrio nas contas públicas, em especial na saúde?
	Eficiência hospitalar	Será a LCPA uma das ferramentas a ter em consideração para promoção da eficiência na gestão dos hospitais?
Compreender as implicações da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso na gestão das EPE	Impactos nos hospitais EPE	Na sua opinião, de uma forma global, as exigências da LCPA trouxeram mais vantagens ou desvantagens para a gestão dos hospitais EPE?
	Autonomia financeira das EPE	Dado o carácter restritivo desta legislação no que diz respeito aos compromissos e pagamentos em atraso, a autonomia financeira das EPE encontra-se limitada, como analisa esta situação? Como se revê o IPO de Coimbra nesta questão?
Evidenciar, através de um estudo de caso, quais as consequências que a aplicação desta legislação teve no IPO de Coimbra	Impactos no aprovisionamento	Na vossa opinião quais as principais vantagens e desvantagens que a aplicação da LCPA trouxe para a gestão do serviço do aprovisionamento?
		Quais foram as principais alterações nos procedimentos dentro do aprovisionamento? Considera que estas novas exigências trouxeram um volume de trabalho adicional ao serviço?
		A LCPA remete para os fornecedores o ónus da verificação do cumprimento dos aspetos formais dos documentos de compromisso, ordem de compra ou nota de encomenda e caso o documento seja considerado nulo, de acordo com o disposto na legislação, o fornecedor não poderá exigir pagamento à entidade. Qual o feedback que têm tido dos fornecedores sobre esta questão?
		Que feedback tem tido por parte dos fornecedores relativamente à aplicação desta legislação?
	Impactos na gestão financeira	Considera que esta legislação implicou uma excessiva burocratização do reporte financeiro? Se sim, tem afetado a capacidade de reposta do serviço?
	Repercussões na despesa /Gestão dos fundos disponíveis	Mesmo com uma gestão eficiente existem despesas ao longo do ano que podem acrescer às previsões iniciais aquando da negociação do contrato-programa. Dada a natureza de um hospital oncológico, como se vê o IPO de Coimbra perante as exigências de controlo da despesa decorrentes da LCPA?
		A aplicação da LCPA trouxe algumas restrições em termos de contratualização de bens e serviços? Caso a resposta seja afirmativa, pode dar alguns exemplos.
A LCPA prevê um limite para a despesa, sendo que esta não deverá exceder os fundos disponíveis. Este fator tem limitado, de alguma forma, a aquisição de bens e serviços ou a prossecução de algum investimento do IPO de Coimbra?		
Garantia da qualidade na prestação do serviço de saúde	Admite-se o aumento temporário dos fundos disponíveis para despesas urgentes e inadiáveis. O IPO de Coimbra teve necessidade de recorrer a este mecanismo?	
	Considera existirem condições, face às políticas centrais atuais, para realizar investimentos no sentido de o IPO de Coimbra continuar a garantir a prestação dos serviços de saúde com a qualidade que lhe é reconhecida?	

Figura 6 - Guião das entrevistas

3.7 Análise das entrevistas

- Polarização: Negativo (-); Neutro (0); Positivo (+)
- As respostas assinaladas com fundo diferente dizem respeito a perguntas diferentes sobre o mesmo parâmetro.

Objetivos	Parâmetros	Dados	Polarização	Frequência
1) Compreender as especificidades da saúde	A) Análise contextual à saúde e situação económico-financeira	"(...) instrumento <u>necessário para o controlo e a disciplina financeira das contas públicas</u> , portanto <u>estando o país numa situação de assistência financeira</u> é óbvio que <u>terá de existir um controlo sobre a despesa no momento anterior à geração dessa própria despesa</u> . (...) isso obriga a uma maior atenção, até porque estão previstas a responsabilidade civil, disciplinar, interrogatória, criminal dos dirigentes que autorizarem despesa em violação da LCPA. Desse ponto de vista é um instrumento que se pretende eficaz." (VE)	+	9
		"(...) do ponto de vista da gestão das unidades, obviamente que vem trazer uma <u>profunda alteração ao modelo de trabalho</u> (...) <u>obriga a um maior peso administrativo na gestão diária e na aquisição de bens e serviços</u> ." (VE)	-	
		"(...) nós olhamos para isto como uma <u>oportunidade de tornar o aprovisionamento e, tendencialmente os próprios serviços, como gestores dos seus orçamentos e responsabilizar esses serviços e o aprovisionamento pela aquisição de bens e serviços</u> dentro dos limites que estão previstos para cada um." (VE)	+	
		"Parece-me que a lei dos compromissos veio trazer algo mais do que aquilo que era a disciplina orçamental da contabilidade pública (...) Acho que é muito mais gerir realmente as instituições com base num compromisso que elas próprias têm aquando da elaboração do orçamento mas que depois vão atualizando aquilo que é o seu fundo disponível para o resto do ano. (...) <u>refina muito mais os instrumentos de planeamento de tesouraria, isso dá uma certa segurança adicional para fazer a gestão prospetiva de fundos</u> ." (DF)	+	
		"Acho que a sua aplicação ainda está numa fase embrionária, no ano passado logo quando entrou em vigor deu-se <u>momentos muito bruscos em que as instituições não conseguiram acompanhar</u> , para além de que no <u>serviço nacional de saúde, havendo alguns défices crónicos, a lei não prevê mecanismos para ultrapassar aquilo que já eram défices de tesouraria pré anunciados em algumas instituições</u> ." (DF)	-	
		"No caso do <u>IPO de Coimbra não passamos por essa dificuldade</u> até porque é possível integrar no saldo inicial de fundo disponível (...) <u>isso deu uma folga neste momento para nos adaptarmos com outra tranquilidade</u> ." (DF)	+	
		"Se nós olharmos para o peso da saúde na administração pública e vemos que a saúde e a educação representarão talvez 60% ou 70% (...) Vê que <u>não há reforma do Estado e da redução do défice das contas públicas que não passe por uma reestruturação e redução do défice nesse sentido, a saúde é crítica para isso</u> ." (VE)	-	
		"(...) reorganização dos serviços para que garantindo o mesmo nível de prestação, com o menor nível de recursos possa garantir o mesmo nível de prestação que tem tido até aqui. (...) <u>não é possível que todos possam tudo, mas se o que nos pretendemos é que a população tenha acesso ao mesmo nível global e compreensivo de cuidados, então esses cuidados tem de ser prestados de forma diferenciada pelas unidades</u> ." (VE)	0	
" (...) para uma <u>racionalização do papel de cada uma na rede. Para uma definição clara do que é que a rede deve prestar</u> , provavelmente haverá áreas que não farão sentindo que continuem a ser prestadas gratuitamente no serviço nacional saúde, essa é outra discussão (...) <u>qual o nível de fiscalidade que estamos dispostos a suportar para ter cuidados de saúde universais, gerais e gratuitos</u> . (...) <u>mas não podem ser prestados de forma acumulativa por todas as unidades isso é impossível, é inoportável</u> ." (VE)	0			

Objetivos	Parâmetros	Dados	Polarização	Frequência
1) Compreender as especificidades da saúde	B) Eficiência hospitalar	"Quando nós falamos em <u>eficiência hospitalar</u> falamos obviamente que para haver maior <u>eficiência</u> tem de haver maior <u>responsabilização</u> perante as administrações, uma maior capacidade de ação de quem está no terreno. <u>A lei dos compromissos não limita per si isso, porque todo o processo é a montante.</u> " (DF)	0	4
		" <u>Tenho de prever</u> , nos meus instrumentos previsionais, qual é o meu volume de atividade, <u>a minha carteira de serviços e que recursos financeiros preciso para suportar a minha atividade e garantir a minha produção. Se isso estiver salvaguardado e se eu tiver a responsabilidade por gerir esse valor obviamente tenho maior responsabilidade em ter maiores níveis de eficiência na instituição.</u> " (DF)	+	
		" <u>O problema é quando essa capacidade de ação e decisão é retirada, não responsabilizamos tanto quem está na linha da frente nas administrações hospitalares</u> , retiramos essa responsabilidade no sentido de centralmente se <u>poder fazer um melhor trabalho mas tem efeitos adversos</u> porque não é tão responsabilizante para quem está na linha da frente." (DF)	-	
		"A lei dos compromissos per si é um instrumento de disciplina financeira que, colateralmente, pode a vir ter benefícios para podermos olhar mais atempadamente para algumas situações que poderão ocorrer no futuro e, com isso, olhar mais para a nossa realidade, poder ajustar alguns instrumentos de gestão e de controlo que podem trazer benefícios no custo efetivo que a atividade tem. (...) <u>pode induzir em eficiências caso se apliquem as medidas que o instrumento nos pode disponibilizar.</u> " (DF)	+	

Objetivos	Parâmetros	Dados	Polarização	Frequência
2) Compreender as implicações da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso na gestão das EPE	C) Impactos nos hospitais EPE	"Não vejo grandes vantagens, acho inevitável, e sendo inevitável esta é a forma adequada de o fazer. (...) <u>olhamos para ela como uma oportunidade de introduzir eficiência e responsabilidade. As vantagens advêm daí.</u> " (AP)	+	7
		" (...) <u>desvantagens são óbvias na medida em que o peso administrativo aumenta muito</u> , para cada emissão de nota de encomenda temos de ter garantia da cobertura orçamental o que significa que a partir do meio do ano temos de fazer alterações de rubricas orçamentais por transferências de verbas entre rubricas praticamente de uma forma diária." (AP)	-	
		" (...) <u>peso nas aplicações de para os financeiros e aprovisionamento no sentido de aumentar exponencialmente a carga de trabalho administrativa e isto tem custos</u> principalmente quando trabalhamos com um número de profissionais muito limitado, há sobrecarga de trabalho ou pode ocorrer probabilidade de ocorrência de maiores erros, há atraso na própria gestão das aquisições de bens e serviços (...) sendo inevitável tentamos fazer da melhor maneira." (VE)	-	
		"Da realidade em concreto só conheço a do IPO de Coimbra, dos restantes hospitais tenho uma ideia mas não a conheço. <u>No caso do IPO de Coimbra parece-me que os nossos mecanismos de controlo interno para uma gestão prospetiva de tesouraria melhoraram.</u> " (DF)	+	
		"Havia a disciplina económica por parte da execução do orçamento numa ótica económica mas na ótica financeira os hospitais EPE (...) não estavam obrigados à contabilidade pública que versa muito mais numa perspetiva de caixa. Houve um momento em que para os hospitais EPE esta perspetiva de caixa foi de fato positivo. <u>Se veio criar algumas entropias parece-me que sim mas vai depender de hospital para hospital porque quem tem défices crónicos neste momento tem planos de ajustamentos (...)</u> E aí <u>sim os fundos disponíveis serão um instrumento de gestão efetivo caso o financiamento esteja mais ou menos adequado e não haja alterações a meio do processo de financiamento.</u> " (DF)	+	
		"Mas <u>esses processos de ajustamento levarão no futuro a um equilíbrio na gestão dos hospitais</u> , penso que origina outra disciplina em termos financeiros que <u>era precisa para os hospitais EPE.</u> " (DF)	+	
		"No fundo, <u>a grande vantagem da lei dos compromissos pode ter é de fato termos os instrumentos previsionais mais ligados à atividade, que nos dão informação mais prospetiva</u> e com este mecanismo da lei dos compromissos <u>isso pode ser uma ferramenta de gestão de tesouraria mais interessante do que aquelas que existe atualmente</u> , ou das que existiam." (DF)	+	

Objetivos	Parâmetros	Dados	Polarização	Frequência
2) Compreender as implicações da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso na gestão das EPE	D) Autonomia financeira das EPE	"É evidente que a <u>autonomia das instituições está limitada não apenas pela lei dos compromissos mas limitada por um conjunto de instrumentos que visam exatamente promover essa limitação</u> , ou seja, essa redução de autonomia, redução de liberdade." (VE)	-	5
		"Isso é visível ao nível da <u>incapacidade nesta altura inexistência de autonomia para contratar, da inexistência da autonomia para adquirir bens e serviços em contratos plurianuais</u> , da inexistência da autonomia para, no fundo, assumir compromissos para aquilo que é o horizonte temporal definido pela lei dos compromissos." (VE)	-	
		"A questão agora é <u>saber se isso em si mesmo mau ou se isso é necessário</u> ." (VE)	0	
		" (...) <u>instituições públicas que são de financiamento público, em situações de crise, é evidente que o poder de decisão é chamado ao centro, e isso é inevitável</u> ." (VE)	0	
		" (...) estamos a viver esta situação porque instituições, não apenas de saúde, mas da administração pública em geral, que tendo níveis elevados de autonomia provavelmente não utilizaram, todos eles, da forma mais eficiente e racional. (...) <u>é o preço a pagar por algum excesso, ou falta de preocupações de gestão e controle, em momentos em que a autonomia era máxima</u> ." (VE)	0	

Objetivos	Parâmetros	Dados	Polarização	Frequência
3) Evidenciar, através de um estudo de caso, quais as consequências que a aplicação desta legislação teve no IPO de Coimbra	E) Impactos no aprovisionamento	"Não há assim grandes vantagens. O que nos dá <u>alguma segurança encomendar, e quando encomendar ter a certeza que vamos pagar (...)</u> Acho que a vantagem não vem da aplicação da lei, a vantagem que o IPO tem é ter a contas em ordem. <u>A lei obrigou os não cumpridores passarem a cumprir. Provavelmente esse argumento se calhar é mais forte nas instituições onde haviam contas em atraso.</u> " (AP)	+	7
		" <u>O nosso procedimento mudou bastante quer a parte procedimento administrativo propriamente dito,</u> nós agora não podemos pedir autorização para nenhuma despesa sem ter a certeza que ela está cabimentada (...) <u>condiciona-nos mais em termos de timing (...)</u> leva a um <u>consumo de tempo adicional.</u> " (AP)	-	
		"Depois há a questão da emissão propriamente das notas de encomenda. Nós tínhamos <u>várias situações em que acordávamos como fornecedor uma nota de encomenda anual e que pré programava-mos as encomenda. (...)</u> <u>Com a lei dos compromissos deixou de ser possível porque a verba só fica disponível para os 3 meses seguintes.</u> " (AP)	-	
		"Pode parecer que o <u>impacto</u> não é grande mas é <u>enorme (...)</u> tudo que é <u>contrato de manutenção passa a ter 12 notas de encomenda quando tinha 1, veja aquilo que implica o aumento do trabalho.</u> (...) Eu acho que a lei restringe de mais... faz algum sentido para fazer aquisições que não são certas permanente e programadas (...) Agora estas situações das manutenções que são assumidas no início do ano e não podem deixar de ser feitas, não faz grande sentido, só aumenta a carga burocrática." (AP)	-	
		" <u>Houve uma confusão no início com o número do cabimento e compromisso. Houve uma clarificação da lei sobre isso (...)</u> <u>A própria legislação não era clara. (...)</u> Mais tarde houve um entendimento que tinha de ser com mais detalhe e tinha de ser o número de compromisso. (...) <u>a garantia da legalidade desse número que é dado é garantido no sistema informático da contabilidade (...)</u> Os fornecedores sabem que este número é importante." (AP)	0	
		" <u>O problema é que neste momento nem todos os hospitais têm as contas em dia.</u> Os fornecedores continuam a ter alguns problemas e continuam a queixar-se que alguns hospitais lhes devem há um ano ou há dois anos... <u>o problema está nos montantes que ficaram em atraso e que ainda não está regularizado.</u> " (AP)	0	
		" <u>Tenho a noção que os fornecedores ganharam com isto (...)</u> <u>Acredito que em alguns sítios em que as coisas tivessem num bocado em roda livre que tenha havido vantagem nisso, só se podem fazer as compras daquilo que efetivamente há.</u> " (AP)	0	

Objetivos	Parâmetros	Dados	Polarização	Frequência
3) Evidenciar, através de um estudo de caso, quais as consequências que a aplicação desta legislação teve no IPO de Coimbra	F) Impactos na gestão financeira	"No início o processo de implementação não foi fácil, exigiu algumas adaptações, exigiu um programa informático autónomo, exigiu a parametrização do sistema informático conforme está previsto na lei, exigiu que cada instituição que definisse uma série de mecanismos de controlo adicionais para conseguir salvaguardar a qualidade da informação mas <u>depois do processo estar implementado não houve problemas. No nosso caso passou pela definição de algumas situações que não estão previstas no manual da DGO.</u> " (DF)	+	3
		"O manual vai a algum nível de detalhe mas penso que está muito feito para as entidades do setor público administrativo portanto a nossa realidade como EPE é diferente da do setor público administrativo. (...) teoricamente não é tão limitativa a capacidade de ação dos conselhos de administração do que é num conselho diretivo de uma entidade integrante do setor público administrativo. <u>Com esta combinação a liberdade de ação deverá ser obviamente superior nas EPE mas mais responsabilizante a este nível.</u> " (DF)	0	
		"Tivemos de acautelar algumas situações (...) <u>aproveitar este mecanismo, estas regras que foram impostas, para conseguirmos traduzir isto numa efetiva aplicação de gestão de tesouraria prospetiva.</u> " (DF)	+	

Objetivos	Parâmetros	Dados	Polarização	Frequência
3) Evidenciar, através de um estudo de caso, quais as consequências que a aplicação desta legislação teve no IPO de Coimbra	G) Repercussões na despesa /Gestão dos fundos disponíveis	" (...) <u>o impacto da lei dos compromissos a esse nível tem sido inexistente.</u> A forma como nos olhamos e trabalhamos é exatamente como fazíamos antes. (...) <u>o IPO cumpre a lei dos compromissos.</u> (...) (...) "não temos listas de espera para além daquilo que é a gestão eficiente dos recursos que temos, das camas, dos equipamentos, etc., temos níveis de satisfação elevados e temos uma situação económica financeira relativamente controlada e o descontrolo que existe resulta mais de decisões sobre políticas de variável preço do que qualquer outra." (VE)	+	3
		<u>Restrições não trouxe (...) trouxe apenas um maior detalhe ao procedimento.</u> Nós podemos contratar na mesma mas agora com um novo figurino, com novas regras, nomeadamente a situação das encomendas(...) eram feitas para um período alargado até um ano e agora são 3 meses no limite. (AP) (...) temos trabalhado numa base de <u>orçamento económico equilibrado com um EBITDA positivo, os fluxos financeiros que vão ocorrendo em algum instrumento previsional estão garantidos para o ano.</u> Temos a vantagem de ter iniciado este processo com um saldo disponível o que nos <u>garante alguma folga.</u> (DF)	+	
		"Não, <u>nós nunca recorreremos a esse procedimento de aumento temporário de fundos disponíveis.</u> " (AP, DF)	+	

Objetivos	Parâmetros	Dados	Polarização	Frequência
3) Evidenciar, através de um estudo de caso, quais as consequências que a aplicação desta legislação teve no IPO de Coimbra	H) Garantia da qualidade na prestação do serviço de saúde	" (...) <u>o investimento em tecnologia e o investimento em formação é indispensável para que sejam prestadas aos cidadãos os cuidados de saúde que eles necessitam de acordo o mais atual estado de arte, isso é inevitável.</u> " (VE)	+	4
		"É evidente que <u>o investimento é mais difícil</u> nesta altura. Porque <u>a autonomia está limitada mas também porque é escassez de meios</u> (...) os passos que têm de ser dados para a obtenção das autorizações (...) <u>obrigada a que o processo seja menos célere.</u> " (VE)	-	
		"O IPO tem um <u>plano de investimento, um plano legalmente aprovado pelo despacho dos secretários de Estado. Dispõe de meios financeiros para o fazer, dispõem de mecanismos legais para o fazer</u> , isto é, não tem pagamentos em atraso e cumpre a lei dos compromissos, e portanto prosseguirá, ou tentará, <u>prosseguir cautelarmente, com segurança, reportando e informando a tutela adequadamente.</u> " (VE)	+	
		" (...) tem intenção e está a faze-lo <u>prosseguir com o seu plano de investimentos porque considera que isso é indispensável à manutenção e de preferência à melhoria do nível de qualidade dos cuidados de saúde que são prestados aos doentes oncológicos da região centro.</u> " (VE)	+	

Da análise das entrevistas resultam as **figuras 7 e 8** que permitem auxiliar a interpretação dos dados, sendo um dos pontos de ligação para a discussão dos resultados, exposta no capítulo seguinte.

3.7.1. Resultados da análise das entrevistas

	Valores em %		
	Negativo (-)	Neutro (0)	Positivo (+)
A	33,33(3)	22,22(2)	44,44(4)
B	25	25	50
C	28,57	0	71,43
D	40	60	0
E	42,86	42,86	14,28
F	0	33,33	66,67
G	0	0	100
H	25	0	75

Figura 7 - Quadro síntese

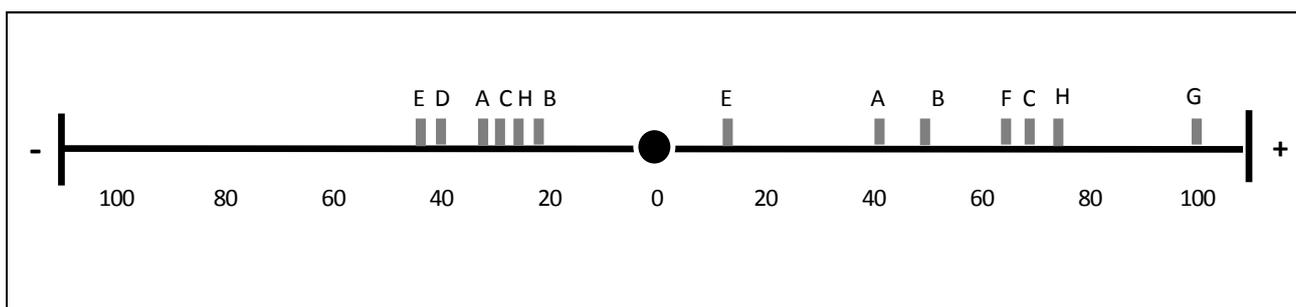


Figura 8 - Perfil

3.8 Discussão dos resultados

O quadro síntese e o perfil, **figuras 7 e 8** respetivamente, demonstram que a tendência das respostas pende para a polarização positiva, registando-se uma distribuição semelhante na polarização negativa e neutra. Partindo dos dados apresentados, proceder-se-á à apresentação dos resultados:

- A) No parâmetro relativo à análise contextual da saúde e à situação económico-financeira podem retirar-se as seguintes observações:
- No que diz respeito aos hospitais EPE, a aplicação desta legislação teve um impacto inicial severo, em especial para aqueles onde se verificavam défices de tesouraria significativos. Outro impacto significativo menos positivo deu-se ao nível do procedimento obrigando, neste âmbito, a mudanças substanciais nas instituições, afetando igualmente o IPO de Coimbra. De um ponto de vista global, o IPO de Coimbra transformou estas mudanças numa oportunidade para que os serviços e o aprovisionamento tivessem uma maior responsabilização e controlo sobre os seus orçamentos. Além disto, dado que o IPO de Coimbra mantém uma posição financeira confortável e equilibrada foi possível verificar que as transformações introduzidas pela legislação não comprometeram a prossecução da sua política de gestão.
 - Sugere-se que as transformações ocorridas por via desta legislação podem ser uma mais-valia no que diz respeito à gestão dos fundos de tesouraria, visto da perspetiva de introdução de melhorias na gestão prospetiva de fundos.
 - No âmbito de medidas adicionais a tomar para o alcance do equilíbrio financeiro da saúde, podemos olhar para esta questão fazendo algumas perguntas de partida para a resolução deste problema. Uma solução possível poderá estar no repensar da prestação de serviços como um todo, reorganizando os meios, que são escassos, de forma a otimizar a prestação de cuidados de saúde universais e gratuitos. De uma perspetiva global, uma solução pode passar pela especialização de cada hospital na rede de cuidados de saúde, ou seja, por uma diferenciação na carteira de serviços de cada hospital.

Esta discussão não é nova, a própria discussão sobre a reforma hospitalar e a forma como deve ser feita tendo em vista a obtenção do equilíbrio financeiro do sistema nacional de saúde deve ter em conta a reestruturação da rede de cuidados de saúde.

B) A aplicação da LCPA não é, de longe, a única fonte para alcançar a eficiência pois existem muitos outros pontos a considerar. A eficiência passa muito mais pela capacidade da instituição em prever a atividade para um dado período e, com isso, gerar recursos financeiros que sustentem essa mesma atividade. Esta legislação pode ser vista como um complemento à obtenção de eficiências caso esta seja potencializada na sua plenitude.

Outro ponto a ter em consideração, e que poderá influenciar negativamente as instituições de saúde, é a centralização do poder de decisão.

C) A análise ao ponto relativo aos impactos da aplicação da LCPA nos hospitais EPE revelou que as principais desvantagens dizem respeito ao aumento da carga burocrática, o que acarreta custos para as instituições.

As vantagens são dadas pela possibilidade de introduzir melhorias de eficiência e responsabilização das administrações. Por outro lado, eram necessárias medidas no sentido de nivelar os hospitais EPE no desempenho financeiro visto que alguns hospitais continuam a ter défices. Esta legislação tem a vantagem de os instrumentos previsionais estarem mais ligados à atividade proporcionando a obtenção de informação prospetiva, importante para a gestão dos recursos. Do ponto de vista do IPO de Coimbra, foi sublinhado que os mecanismos de controlo interno e a gestão prospetiva de tesouraria tiveram impacto positivo.

D) A LCPA é um dos elementos que contribuíram para a limitação da autonomia financeira das EPE, fato que vem influenciar negativamente a autonomia para contratar e para adquirir bens e serviços em contratos plurianuais.

No que diz respeito às contratações verifica-se, em todas as instituições de saúde, a existência de um mecanismo que torna bastante moroso todo o processo de autorizações da tutela até à fase de contratação de pessoal propriamente dita. Quando estamos a falar de instituições que têm trabalhado com um número de pessoas quase inalterado, e em que a procura dos serviços de saúde aumenta, a capacidade de resposta dos serviços pode ser colocada em causa.

E) Os impactos no aprovisionamento e a sua visão podem ser esquematizados nos seguintes pontos:

- A LCPA não introduziu grandes vantagens na medida em que o IPO de Coimbra, sendo cumpridor dos contratos e prazos não sentiu diferenças neste sentido. A um nível mais global nas instituições de saúde o impacto foi mais forte, em especial nas que registavam pagamentos em atraso.

- Nas mudanças registadas no serviço de aprovisionamento, verifica-se que este serviço foi o mais afetado com as mudanças introduzidas pela LCPA, desde logo, as mudanças nos procedimentos administrativos condicionaram o serviço levando ao aumento do tempo despendido nestas tarefas. Outro ponto importante tem a ver com as alterações nas encomendas, antes era possível elaborar uma nota de encomenda anual e agora tal é impossível porque a verba disponível para a despesa só fica disponível para os 3 meses seguintes. Em especial para os contratos de manutenção, em regra anuais, esta medida sente-se com maior impacto pois se antes se podia emitir uma nota de encomenda para um ano, neste momento têm de ser feitas 12 notas de encomenda. Tendo em conta que o IPO de Coimbra tem diversos contratos de manutenção, desde a jardinagem, à limpeza, entre outros, este mecanismo trouxe inconvenientes na gestão do aprovisionamento.

Tal como Carvalho das Neves nota, na gestão de uma unidade hospitalar existem compromissos para além dos 3 meses definidos na lei. Esta tem sido aliás uma das críticas apontadas a esta legislação.

- Quanto à conferência, por parte dos fornecedores, da legalidade da nota de encomenda, no início da implementação houve uma confusão inicial até porque a legislação não era clara neste sentido. Atualmente não se colocam questões pois a contabilidade gera informaticamente este número, garantindo que ele é sequencial. Neste âmbito este ponto é pacífico.
- Quanto ao *feedback* dos fornecedores relativamente à aplicação da legislação em causa, é natural que ainda existam algumas queixas no que diz respeito ao cumprimento dos prazos de pagamento por parte de alguns hospitais. O problema que ainda subsiste diz respeito às dívidas antigas destes hospitais, o que tem trazido repercussões para a atualidade. As vantagens decorrem do controlo que é feito no lado da despesa.

F) O processo de adaptação do IPO de Coimbra à LCPA exigiu, assim como às restantes entidades às quais se aplica a legislação, um programa informático autónomo e a parametrização do mesmo de acordo com a legislação, prevê ainda algumas situações não previstas pelo manual da DGO. O IPO de Coimbra acabou por potenciar a utilização deste sistema para a aplicação de uma gestão de tesouraria prospetiva, o que tem grandes vantagens para a instituição.

G) No seio do IPO de Coimbra, as notas a reter no âmbito da gestão da despesa e dos fundos disponíveis são as seguintes:

- O impacto da LCPA na gestão das despesas tem sido quase nulo pois tendo uma situação financeira equilibrada, tem cumprido a legislação na sua plenitude;
- A contratualização de bens e serviços não foi afetada pois o IPO de Coimbra sempre se pautou por prever com segurança as despesas que tem de realizar para prosseguir a sua atividade. De uma perspetiva financeira, o IPO de Coimbra regista um orçamento equilibrado, regista um EBITDA¹⁴ positivo e os fluxos financeiros que vão ocorrendo em algum instrumento previsional estão garantidos para o ano. A vantagem do IPO de Coimbra, aquando da implementação da LCPA, residiu no saldo disponível inicial, o que permitiu e continua a permitir alguma segurança;
- Mantendo uma boa situação financeira o IPO de Coimbra não teve necessidade de recorrer ao aumento temporário de fundos disponíveis.
De notar que este mecanismo é uma exceção prevista na LCPA, contudo não deve ser aproveitado para que as instituições públicas estejam sistematicamente a realizar despesa para além do limite, a exceção não deve tornar-se regra.

H) No que diz respeito à garantia da prestação de cuidados de saúde com qualidade é evidente que as condições de contexto influenciam negativamente o IPO de Coimbra pois o processo de autorização para despesas é moroso. A limitação na autonomia e a escassez de meios influenciam negativamente o IPO de Coimbra.

Por outro lado, o IPO de Coimbra elegeu os investimentos em tecnologia, formação e remodelação de infraestruturas como as prioridades a seguir para a prossecução da sua missão. Apesar das limitações já faladas, o IPO de Coimbra tem a vantagem e a

¹⁴ Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization.

garantia de poder colocar estes investimentos em ação porque possui um plano de investimento legalmente aprovado pela tutela e dispõe de meios financeiros para concretizar estes investimentos. O IPO de Coimbra assegura, desta forma, a prossecução dos investimentos que considera necessários para a continuidade da prestação de cuidados de saúde com a qualidade e excelência que sempre o caracterizaram, continuando esta a ser uma instituição de referência na prestação de cuidados de saúde aos doentes oncológicos.

Estes níveis de excelência são confirmados pelo Tribunal de Contas que, nos seus relatórios de auditoria ao IPO de Coimbra, Lisboa e Porto sublinha as boas práticas do IPO de Coimbra, assumindo-se este como uma referência em diversos domínios. Confirma ainda, no âmbito da auditoria à análise à situação económico-financeira do SNS, a boa posição do hospital em termos de indicadores financeiros, destacando-o numa lista de hospitais (SPA e EPE) como um exemplo positivo.

Capítulo 4 – Conclusão

Os objetivos que presidiram a este estudo foram o ponto de partida para a construção de um questionário a fim de abordar o tema em questão sob duas perspetivas. Numa perspetiva geral, relativa à situação em geral no serviço nacional de saúde e relativamente aos hospitais EPE. A um nível mais centralizado pretendeu-se demonstrar os impactos da legislação em análise no IPO de Coimbra, fazendo assim a ligação entre o enquadramento teórico e os dados recolhidos nas entrevistas.

O estudo de caso permitiu ver a realidade específica do IPO de Coimbra, lembrando que cada caso é específico, portanto, para se ter uma perspetiva mais alargada da realidade ao nível das EPE, seria necessário um estudo mais aprofundado de outras instituições.

O estudo empírico esteve virado para essa perspetiva centralizada e os resultados obtidos demonstram que, para o IPO de Coimbra, os impactos da aplicação da LCPA foram genericamente positivos. De destacar porém, que nas tarefas administrativas teve um impacto negativo na burocratização dos serviços, em especial no aprovisionamento. Outro ponto negativo da aplicação da legislação é o fato de o IPO de Coimbra estar limitado na sua autonomia financeira, causando, à semelhança de outras EPE alguns inconvenientes na gestão das contratações e na assunção de compromissos plurianuais.

Da análise contextual podemos sublinhar a necessidade de repensar a organização e funcionamento do SNS no sentido de assegurar a sustentabilidade do sistema sem prejudicar a garantia da prestação de um serviço tendencialmente gratuito e universal.

Este mecanismo de controlo da despesa veio trazer algumas vantagens numa ótica de gestão prospetiva de tesouraria mas também alguns inconvenientes. Desde logo a obrigatoriedade de cabimentar a despesa para os 3 meses seguintes. Existem despesas que vão além desses 3 meses, como é o caso das despesas com caráter plurianual; este ponto tem sido aliás uma das críticas apontadas à LCPA.

Para o IPO de Coimbra a transição foi, na sua generalidade, pacífica. Este goza de uma situação financeira e orçamental confortável devido a uma gestão eficiente dos recursos. Por este motivo foi possível transitar para o novo sistema assente nos princípios da LCPA com um saldo disponível inicial.

No âmbito da aplicação da LCPA nas restantes instituições do SNS, este estudo empírico não teve um alcance suficiente para aferir, de uma forma mais concreta, a forma como os outros hospitais estão a encarar e a gerir a implementação da LCPA. A situação financeira do SNS tem sido alvo de análise por diversas entidades, referenciadas ao longo deste estudo, e demonstram que o endividamento é um fator que pesa nestas entidades. A necessidade de reduzir os défices da saúde não é nova e a discussão em torno desta questão é complexa, exige um repensar do SNS numa perspetiva global e integradora.

Bibliografia

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. (4ª edição). Coimbra: Edições 70.

Barros, P.P. (2012, janeiro 30). As regras orçamentais aplicadas à saúde: atrasos. Retirado de: Blog Estado Vigil, <http://estadovigil.wordpress.com/author/pitabarros/page/3/>

Bento, V. (2011). *Perceber a crise para encontrar o caminho*. (2ª edição). Lisboa: Bnomics.

Carvalho, J. C. e Cunha, S. (2012). *Lei dos compromissos e pagamentos em atraso: explicada*. Braga: Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.

Carvalho, J. C., Cardoso, C. G., Fernandes, M. S., Silveira, O. C. e Camões, P. J. (2011). *Anuário do Setor Empresarial do Estado 2011*. Acedido em 24 junho de 2013 no website da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em: <http://pt.calameo.com/read/000324981b6a000f7b4b4>

Cariço, M. (2013, janeiro 14). Carvalho das Neves: “Sem reforma hospitalar não vamos ter equilíbrio financeiro”. *Jornal de Negócios*. Retirado de: http://www.jornaldenegocios.pt/economia/saude/detalhe/carvalho_das_neves_sem_reforma_hospitalar_nao_vamos_ter_equilibrio_financeiro.html

Christensen, T. e Laegreid, P. (2007). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Aldershot: Ashgate.

Costa, C. G. (2010). *Crises financeiras na economia mundial: algumas reflexões sobre a história recente*. Coimbra: Almedina.

Circular normativa nº 29/2012/UOCF. Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS).

Decreto-Lei nº 155/1992 de 28 de julho. *Diário da República nº 172 – I Série-A*. Ministério das Finanças. Lisboa.

Decreto-Lei nº 93/2005 de 7 de junho. *Diário da República nº 109 – I Série-A*. Ministério da Saúde e Ministério das Finanças. Lisboa.

Decreto-Lei nº 127/2012 de 21 de junho. *Diário da República nº 119 – I Série*. Ministério das Finanças. Lisboa.

Decreto-lei nº 233/2005, de 29 de dezembro de 2005. *Diário da República nº 249 – I Série*. Ministério das Finanças. Lisboa.

Decreto-lei nº 300/2007 de 23 de agosto. *Diário da República nº 162 – I Série*. Ministério das Finanças e da Administração Pública. Lisboa.

Direção-Geral do Orçamento (2013). Manual de procedimentos – Lei dos compromissos e pagamentos em atraso (LCPA). Versão 3. Acedido no dia 15 de maio de 2013 no website da DGO em:

http://www.dgo.pt/servicoonline/Documents/LeiCompromissosPagamentosAtraso_Manual.pdf

Entidade Reguladora da Saúde (2011). Análise da sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de saúde. Acedido no dia 19 de junho de 2013 no website da ERS em: https://www.ers.pt/uploads/writer_file/document/36/Relatorio_Sustentabilidade_do_SNS.pdf

Lane, J. (2001). *New public management*. London/New York: Routledge.

Lei nº 8/2012 de 21 de fevereiro. *Diário da República nº 37 – I Série*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei nº 64-A/2011 de 30 de dezembro. *Diário da República nº 250 – I Série*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei nº 52/2011 de 13 de outubro. *Diário da República nº 197 – I Série*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei nº 27/2002 de 8 de fevereiro. *Diário da República nº 258 - Série-A*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei nº 11/1990 de 5 de abril. *Diário da república nº 80 – I Série*. Assembleia da República. Lisboa.

Martins, L. L (2008). As empresas públicas no setor da saúde. *Boletim da Faculdade de Direito (Nº 84)*, p. 761-772.

Mateus, A. M. (2009). *A grande crise financeira: do início do século XXI*. Lisboa: Bnomics.

Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica - versão portuguesa (2011). Acedido no dia 15 de maio de 2013 em: http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf

Missão, Visão, Valores do IPOCFG, E.P.E. (s.d.). Acedido em 22 abril de 2013 no website do IPOCFG, E.P.E. em: http://www.croc.min-saude.pt/Hospital/MissaoValores/?sm=1_2

Moreira, C. D. (2007). *Teorias e práticas de investigação*. Lisboa: ISCSP

Nunes, R. e Rego, G. (2002). *Prioridades na saúde*. Lisboa: McGraw-Hill.

O hospital – história do IPOCFG, E.P.E. (s.d.). Acedido em 22 abril de 2013 no website do IPOCFG, E.P.E. em: http://www.croc.min-saude.pt/Hospital/Historia/?sm=1_1

- Pinto, A. C. e Santos, P. G. (2005). *Gestão Orçamental Pública*. Lisboa: Publisher Team.
- Quivy, R., Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais*. (5ª edição). Paris: Gradiva.
- Rego, G. (2011). *Gestão empresarial dos serviços públicos: uma aplicação ao setor da saúde*. (2ª edição). Porto: Vida económica.
- Regulamento interno do IPOCFG, E.P.E. (s.d.). Acedido em 22 abril de 2013 no website do IPOCFG, E.P.E. em: <http://www.croc.min-saude.pt/NR/rdonlyres/630D449B-8E33-440C-8E6B-6AF4F719908E/17647/RegulamentoInterno2.pdf>
- Relatório e contas 2011 do IPOCFG, E.P.E. (s.d.). Acedido em 22 abril de 2013 no website do IPOCFG, E.P.E. em: http://www.croc.min-saude.pt/Hospital/Contas/?sm=1_7
- Reis, M. F. (2012, dezembro 13). “Há hospitais que não vão claramente cumprir a lei dos compromissos”. *Jornal I*. Retirado de: <http://www.ionline.pt/portugal/ha-hospitais-nao-vaoclaramente-cumprir-lei-dos-compromissos>
- Ribeiro, J. J. T. (1997). *Lições de finanças públicas*. (5ª edição). Coimbra: Coimbra Editora.
- Rocha, J. F., Gomes, N. e Silva, H. F. (2012). *Lei dos compromissos e pagamentos em atraso*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Santos, A. C., Gonçalves, M. E. e Marques, M. M. L. (2013). *Direito Económico*. (6ª edição). Coimbra: Almedina.
- Silva, H. F. (2012). Principais Consequências da violação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso. *Revista de Direito Regional e Local* (Nº 20), p. 37-48.
- Soros, G. (2009). *O novo paradigma dos mercados financeiros*. (2ª edição). Coimbra: Almedina.
- Tribunal de Contas (2011). Auditoria orientada à consolidação de contas e análise à situação económico-financeira do SNS – 2011. Relatório n.º16/2013 – 2ª Secção. Processo n.º 26/2012–AUDIT. Volume I. Retirado de: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2013/2s/audit-dgtc-rel016-2013-2s.shtm
- Tribunal de Contas (2011). Auditoria às práticas de gestão no Instituto Português de Oncologia de Lisboa, no Instituto Português de Oncologia de Coimbra e no Instituto Português de Oncologia do Porto. Processo n.º 21/2011 – Auditoria. Relatório n.º 14/2012 – 2ª Secção. Volume I. Retirado de: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/2s/audit-dgtc-rel014-2012-2s.shtm
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods*. (4ª edição). Los Angeles: Sage Publications.

Anexos

**Instituto Português de Oncologia de Coimbra
Francisco Gentil, E.P.E.**

17 de setembro de 2012 a 8 de março de 2013

1. Planificação do estágio

Data	Serviço	Responsável
17 de setembro a 4 de outubro	Gestão e Informação ao Utente	Dr. Pedro Filipe Simões
8 a 25 de outubro	Gestão Hoteleira, Qualidade e Comunicação	Dra. Ana Vaz
29 de outubro a 15 de novembro	Auditoria Interna	Dr. André Santos
19 de novembro a 6 de dezembro	Aprovisionamento	Sr. Eduardo Morais
	Gestão Financeira	Dr. Pedro Miguel Simões
2 a 18 de janeiro	Gestão de Recursos Humanos	Dr. José Miguel Perpétuo
21 de janeiro a 8 de fevereiro	Planeamento e Controlo de Gestão	Dra. Graça Montenegro
11 fevereiro a 8 de março	Vogal Executivo do Conselho de Administração	Dr. Carlos Santos

2. Descrição sucinta das atividades desenvolvidas nos serviços

Gestão e Informação ao utente

Ao longo das primeiras três semanas de estágio tive a oportunidade de conhecer as principais responsabilidades do serviço. Desde logo foi-me dado a conhecer qual o circuito da gestão do utente na instituição e quais as principais responsabilidades deste serviço, tive também a oportunidade de participar nas tarefas do dia-a-dia. O SGIU tem ainda sobre a sua alçada a gestão do arquivo e a gestão do gabinete de apoio ao utente, neste âmbito, foi-me proporcionada uma visita a cada um destes serviços.

Gestão hoteleira, qualidade e comunicação

Ao longo da minha estadia neste serviço, cuja responsável acumula diversas funções, não só relacionadas com a gestão hoteleira mas também junto do gabinete coordenador de qualidade e comunicação, contactei com as áreas da gestão hoteleira, qualidade e comunicação. Neste âmbito, tive oportunidade de visitar o hotel de utentes, o centro de tratamento de resíduos e os serviços alimentares. Em diversas ocasiões assisti a reuniões relativas a contratações, concursos públicos e a apresentações de empresas que oferecem serviços na área da gestão documental. Foram-me incumbidas diversas tarefas, por exemplo, apoio na redação de alguns documentos de trabalho ou uma auditoria num dos aspetos tutelados por este serviço.

Auditoria Interna

Nestas 3 semanas tive a oportunidade de conhecer o funcionamento da auditoria interna. Foi-me incumbida a tarefa de realizar uma auditoria ao imobilizado do 2º semestre de 2012 (ativos fixos tangíveis) com a supervisão e coordenação do responsável do serviço. Procedi à consulta e recolha de dados relevantes de forma a retirar informações que serviriam de base à elaboração de um relatório de auditoria.

Aprovisionamento / Gestão Financeira

Durante o período no **aprovisionamento** conheci o seu modo de funcionamento, tomei conhecimento da sua estrutura e funções deste serviço. Acompanhei o trabalho de cada setor de compras (consumíveis, farmácia, alimentação, gestão de stocks, obras, investimentos e equipamentos). Este serviço tem também a responsabilidade de gerir e zelar pelo bom funcionamento dos armazéns, local que pude visitar a fim de tomar conhecimento do seu funcionamento e quais os procedimentos de rotina.

No serviço de **gestão financeira** conheci o modo de funcionamento, a importância que representa para toda a instituição e as funções que a gestão financeira tem a responsabilidade de tutelar. Tive ainda conhecimento dos pressupostos financeiros na base da gestão da instituição.

Recursos Humanos

Este serviço encontra-se dividido em diversas funções e, ao longo das três semanas, foi-me dado a conhecer o seu modo de funcionamento. Conheci e desenvolvi um conjunto de tarefas junto da assiduidade, horas extraordinárias e processamento de salários. Tomei conhecimento de diversas tarefas, nomeadamente, relacionadas com o SIADAP, balanço social, elaboração de concursos públicos (as fases da responsabilidade dos RH) e processos de pedidos de reforma (nas fases que aos RH diz respeito). Em alguns destes assuntos desenvolvi igualmente pequenas tarefas.

Planeamento e Controlo de Gestão

No início do período neste serviço foram-me apresentadas as atividades a cargo do Planeamento e Controlo de Gestão, tais como o controlo dos contratos-programa, da contratualização interna.

Desenvolvi diversas tarefas, nomeadamente, analisei o relatório e contas do ano de 2011 para poder estruturar alterações ao relatório e contas de 2012 no que diz respeito à atividade assistencial. Elaborei diversas apresentações PowerPoint sobre questões relacionadas com o serviço e que seriam utilizadas por este.

Vogal Executivo do Conselho de Administração

Ao longo deste último mês de estágio tive a incumbência de realizar diversas tarefas, nomeadamente, elaboração de diversos documentos, apoio no tratamento de diversas questões relacionadas com as responsabilidades do vogal executivo. Tive contato com um vasto número de assuntos o que permitiu aprofundar o meu conhecimento sobre a própria instituição, em paralelo, despertou-me para as problemáticas que estão presentes na gestão de uma entidade pública da saúde.

Outras tarefas inseridas no âmbito do estágio

Ao longo do estágio foram-me solicitadas algumas tarefas, assim, colaborei na elaboração de um pedido de autorização para a realização de um investimento no IPO de Coimbra.

Outra tarefa, igualmente importante, consistiu na elaboração de um relatório de custos associados à realização de um determinado exame. O objetivo do estudo era descobrir quais dos custos associados a esse exame, comparando com os custos de o realizar fora do IPO de Coimbra e quais seriam os custos para o hospital se o mesmo exame fosse realizado internamente. Os resultados deste relatório serviram de base para a tomada de uma decisão do conselho de administração relativamente a esta matéria.

ANEXO II - Declaração para a utilização de dados do IPO de Coimbra



INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE COIMBRA
FRANCISCO GENTIL, E.P.E.

Declaração

Para os devidos efeitos se declara que a aluna Sofia Margarida Ferreira de Carvalho, estudante do Mestrado de Administração Pública Empresarial na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, a realizar estágio curricular no IPO de Coimbra, no período de 17 de Setembro de 2012 a 8 de Março de 2013, está devidamente autorizada a utilizar, para a elaboração do seu relatório de estágio, toda a informação a que teve acesso no decurso do mesmo, com exceção da que respeite a dados pessoais de doentes ou dos profissionais, bem como a toda a informação relativamente à qual lhe foi transmitido ser classificada como confidencial ou reservada.

Coimbra, 15 de Fevereiro de 2013.

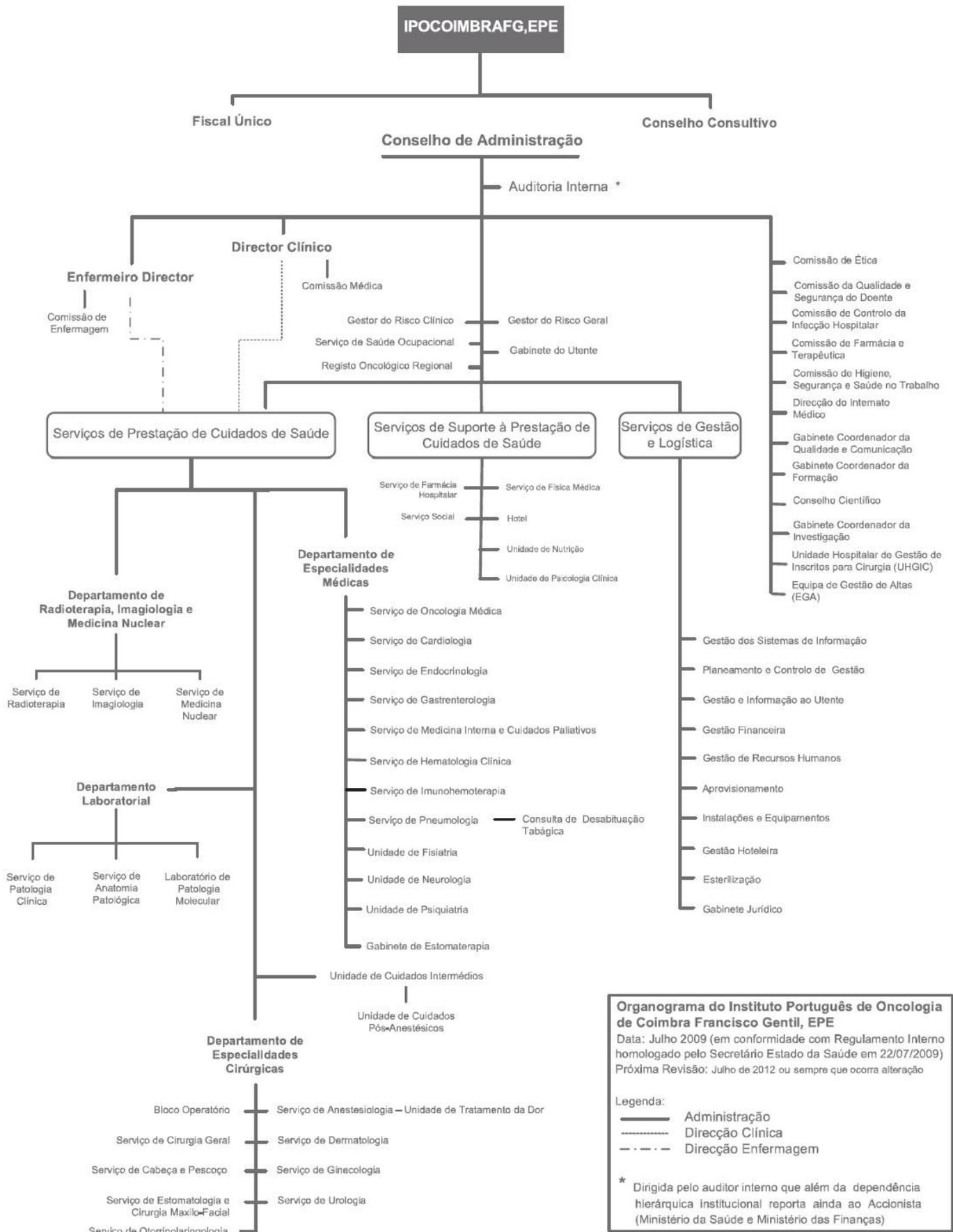
Dr. Carlos Santos

(Vogal Executivo)

Av. Bissaya Barreto, 98 Apartado 2005 3001 - 651 COIMBRA
Telefone 239 400 200 - Fax 239 484 317
NIF 506 361 438

IPOCFG - Mod. - 68 - Tip. C. Zêzere, Lda

ANEXO III – Estrutura organizacional do IPOCFG, E.P.E.



Organograma do Instituto Português de Oncologia de Coimbra Francisco Gentil, EPE
 Data: Julho 2009 (em conformidade com Regulamento Interno homologado pelo Secretário Estado da Saúde em 22/07/2009)
 Próxima Revisão: Julho de 2012 ou sempre que ocorra alteração

Legenda:
 ————— Administração
 - - - - - Direcção Clínica
 - . . . - - Direcção Enfermagem

* Dirigida pelo auditor interno que além da dependência hierárquica institucional reporta ainda ao Accionista (Ministério da Saúde e Ministério das Finanças)

ANEXO IV – Entrevistas

Entrevista 1 – Vogal executivo do conselho de administração (VE)

Data: 12 setembro de 2013

Tipo de entrevista: presencial

Duração: 23 minutos

Questão 1: A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso veio introduzir algumas mudanças no controlo da despesa nas entidades públicas. Como vê a aplicação desta legislação nas instituições do SNS?

Vejo em duas perspetivas, por um lado como um instrumento necessário para o controlo e a disciplina financeira das contas públicas, estando o país numa situação de assistência financeira é óbvio que terá de existir um controlo sobre a despesa no momento anterior à geração dessa própria despesa. Portanto este instrumento é provavelmente, ou foi a forma encontrada pelo governo, para através do ministério das finanças e da direção geral do orçamento, para introduzir regras de disciplina financeira que obriga a verificar a existência de disponibilidade financeira num momento prévio à solução de compromissos. Tecnicamente como sabe para ser feito contam as disponibilidades existentes e aquela que se perspetiva no prazo de 3 meses. De alguma forma isso obriga a uma maior atenção, até porque estão previstas a responsabilidade civil, disciplinar, reintegratória e criminal dos dirigentes que autorizarem despesa em violação da LCPA. Desse ponto de vista é um instrumento que se pretende eficaz.

Do ponto de vista da gestão das unidades, obviamente que vem trazer uma profunda alteração ao modelo de trabalho, nós somos entidade empresarial desde 2005, e já antes disso eramos uma sociedade anónima desde 2002, trabalhávamos com o orçamento económico, não estávamos obrigados à disciplina de orçamento financeiro, e agora voltamos a estar no sentido de que tem de haver uma verificação da disponibilidade orçamentada, da cobertura e do cabimento de verba antes da despesa ser assumida. Isso obriga a um maior peso administrativo na gestão diária e na aquisição de bens e serviços, obriga a um maior envolvimento do serviço de aprovisionamento e dos serviços financeiros. O serviço de aprovisionamento não pode emitir uma nota de encomenda sem ter que cabimento de verba disponibilizado pelos financeiros, neste ponto de vista trouxe maior peso administrativo. É evidente que nós olhamos para isto como uma oportunidade de tornar o aprovisionamento e, tendencialmente os próprios serviços, como gestores dos seus orçamentos e responsabilizar esses serviços e o aprovisionamento pela aquisição de bens e serviços dentro dos limites que estão previstos para cada um. Nesse sentido olhamos não como restrição mas como oportunidade de corresponsabilizar as unidades na gestão dos seus serviços, serviços sob sua responsabilidade dessa forma enfim que encaramos mas constitui efetivamente uma mudança grande.

Questão 2: Na sua opinião, de uma forma global, as exigências da LCPA trouxeram mais vantagens ou desvantagens para a gestão dos hospitais EPE?

Não vejo grandes vantagens, acho inevitável, e sendo inevitável esta é a forma adequada de o fazer. A partir do momento em que é inevitável e que está implementada nós olhamos para ela como uma oportunidade de introduzir eficiência e responsabilidade. As vantagens advêm daí. É evidente que as desvantagens são óbvias na medida em que o peso administrativo aumenta muito, para cada emissão de nota de encomenda temos de ter garantia da cobertura orçamental o que significa que a partir do meio do ano temos de fazer alterações de rubricas orçamentais por transferências de verbas entre rubricas praticamente de uma forma diária. Este fato tem peso nas aplicações para os financeiros e aprovisionamento no sentido de aumentar exponencialmente a carga de trabalho administrativa e isto tem custos principalmente quando trabalhamos com um número de profissionais muito limitado, há sobrecarga de trabalho ou pode ocorrer probabilidade de ocorrência de maiores erros, há atraso na própria gestão das aquisições de bens e serviços, pelo avolumar e da carga administrativa a que está associada este mecanismo de controlo, mas sendo inevitável tentamos fazer da melhor maneira.

Questão 3: Relativamente ao setor público em geral, que passa uma fase de endividamento grave, quais as medidas que considere importantes para que haja equilíbrio nas contas públicas, em especial na saúde?

Essa é a pergunta de um milhão de dólares. Se nós olharmos para o peso da saúde na Administração Pública e vemos que a saúde e a educação representarão 60% ou 70% não tenho esses valores presentes.... Vê que não há reforma do Estado e da redução do défice das contas públicas que não passe por uma reestruturação e redução do défice, nesse sentido a saúde é crítica para isso.

Como é que isso joga com a existência do serviço nacional de saúde, universal, geral tendencialmente gratuito é uma conquista dos Estados Democráticos e outros Estados do mundo ocidental e é provavelmente um garante que em situação de crise económica e financeira como vivemos, apesar de tudo, ainda mantêm ou constitui um referencial para as populações particularmente para os mais vulneráveis. Como é que se pode ou qual o contributo que o serviço nacional de saúde pode dar para a organização das contas públicas? Bem é uma reorganização dos serviços para que garantindo o mesmo nível de prestação, com o menor nível de recursos possa garantir o mesmo nível de prestação que tem tido até aqui. A questão é como é que isso se faz? Com uma reestruturação da carteira de serviços da unidade de Saúde. Isto é, não é possível que todos possam tudo, mas se o que nos pretendemos é que a população tenha acesso ao mesmo nível global e compreensivo de cuidados, então esses cuidados têm de ser prestados de forma diferenciada pelas unidades.

Entrevistador: Portanto aponta para a especialização das unidades hospitalares?

Para a especialização, mas mais do que para a especialização, para uma racionalização do papel de cada uma na rede. Para uma definição clara do que é que a rede deve prestar, provavelmente haverá áreas que não farão sentido que continuam a ser prestadas gratuitamente no serviço nacional de saúde, essa é outra discussão, saber o que é que nós estamos dispostos a pagar. Qual o nível de fiscalidade que estamos dispostos a suportar para ter cuidados de saúde universais, gerais e gratuitos. Provavelmente não estaremos

dispostos a suportar mais impostos sobre isso. Por isso terá de ser sob a mesma carga ou uma carga menor, porque desejavelmente deveremos pagar dentro de alguns anos menos impostos, com uma fiscalidade menor havendo uma reorganização dos serviços para saber que efetivamente a unidade do hospital de média dimensão distrital com 300 camas não pode fazer tudo, não pode fazer de forma complementar apenas algumas das coisas que estão prometidas pelo seu nível de diferenciação em que se situa e outras mais diferenciadas serem feitas junto dela. Em linguagem simples não é possível ter transplantes hepáticos em todas as unidades hospitalares, não é possível ter ressonâncias magnéticas em todos os hospitais distritais, não é possível ter radioterapia em todos os hospitais. O importante é que todos os doentes que necessitam tenham acesso a esses cuidados, mas não que o tenham ou possam ter à porta de sua casa, e esta é a grande discussão. E a única solução que vejo em racionalizar os recursos existentes de forma a que o resultado seja o mesmo, os cuidados globalmente que o sistema presta sejam universais, gerais e tendencialmente gratuitos. Mas não podem ser prestados de forma acumulativa por todas as unidades isso é impossível, é inoportável.

Questão 4: Mesmo com uma gestão eficiente existem despesas ao longo do ano que crescem às previsões iniciais aquando da negociação do contrato-programa. Dada a natureza de um hospital oncológico, como se vê o IPO de Coimbra perante as exigências de controlo da despesa decorrentes da LCPA?

Nós olhamos para a gestão da unidade e portanto para a questão da gestão da despesa, mas não só, também da gestão dos proveitos e da prestação de cuidados naturalmente, com as mesmas preocupações de eficiência que sempre olhámos. Exista em vigor ou não a lei dos compromissos. Devo dizer, mas ainda não o disse, mas não queria dizer pois não depende apenas do conselho depende de um conjunto vastíssimo de fatores da dedicação das pessoas, mas o IPO cumpre a lei dos compromissos. Eu diria que será, nesta altura, umas das pouquíssimas unidades de saúde, do serviço nacional de saúde, com este nível de diferenciação e esta importância que tem condições de o assegurar. E isso é assegurado pela própria direção geral do orçamento que acaba de nos certificar exatamente isso, aliás até numa situação gerada por um inequívoco do IGAS, que têm um grupo de controlo interno e tem neste momento uma auditoria ao cumprimento da lei dos compromissos e tivemos a oportunidade de constatar que a IGAS acabou por reconhecer expressamente que de facto o IPO não está em situação de incumprimento da lei dos compromissos. Significa que se mantermos o mesmo nível de previsão de cuidados, não temos listas de espera para além daquilo que é a gestão eficiente dos recursos que temos, das camas, dos equipamentos, etc., temos níveis de satisfação elevados e temos uma situação económica financeira relativamente controlada e o descontrolo que existe resulta mais de decisões sobre políticas de variável preço do que qualquer outra. Posso dizer que o impacto da lei dos compromissos a esse nível tem sido inexistente. A forma como nós olhamos e trabalhamos é exatamente como fazíamos antes.

Questão 5: Dado o carácter restritivo desta legislação no que diz respeito aos compromissos e pagamentos em atraso, a autonomia financeira das EPE encontra-se limitada, como analisa esta situação?

Sim, é evidente que sim e quem disser que não mente. É evidente que a autonomia das instituições está limitada não apenas pela lei dos compromissos mas limitada por um conjunto de instrumentos que visam exatamente promover essa limitação, ou seja, essa redução de autonomia, redução de liberdade. Isso é visível ao nível da incapacidade nesta altura inexistência de autonomia para contratar, da inexistência da autonomia para adquirir bens e serviços em contratos plurianuais, da inexistência da autonomia para, no fundo, assumir compromissos para aquilo que é o horizonte temporal definido pela lei dos compromissos. De alguma forma, a autonomia está claramente limitada. A questão agora é saber se isso em si mesmo mau ou se isso é necessário. Não vou adotar a opinião extrema de que é bom ter a máxima autonomia é mau ter autonomia limitada, não é. Eu acho que em situações como aquelas que vivemos, instituições que são públicas, de financiamento pública, em situações de crise é evidente que o poder de decisão é chamado ao centro, e isso é inevitável. Efetivamente estamos a viver esta situação porque instituições, não apenas de saúde, mas da Administração Pública, que tendo níveis elevados de autonomia provavelmente não utilizaram, todos eles, da forma mais eficiente e racional. Por isso este é o preço a pagar por algum excesso, ou falta de preocupações de gestão e controle, em momentos em que a autonomia era máxima. Não vejo como um mal nem vejo como bem, vejo como inevitável. Isto é, momentos de maior aperto, de maior crise financeira, as decisões são chamadas ao centro, e a autonomia das instituições tende a ser reduzida para metade.

Questão 6: Considera existirem condições, face às políticas centrais atuais, para realizar investimentos no sentido de o IPO de Coimbra continuar a garantir a prestação dos serviços de saúde com a qualidade que lhe é reconhecida?

Sim, sem dúvida que são necessários investimentos, na saúde o investimento em tecnologia e o investimento em formação é indispensável para que sejam prestadas aos cidadãos os cuidados de saúde que eles necessitam de acordo o mais atual estado de arte, isso é inevitável. É evidente que o investimento é mais difícil nesta altura. Porquê? Porque a autonomia está limitada mas também porque há escassez de meios e nesta altura as coisas são mais difíceis. Mas o IPO tem um plano de investimento, um plano legalmente aprovado pelo despacho dos secretários de Estado. Esse plano de investimento envolve a renovação da sua estrutura física e a renovação da sua plataforma tecnológica, nomeadamente, em áreas como radioterapia, medicina nuclear, bloco operatório, unidade de cuidados intensivos, etc. Dispõe de meios financeiros para o fazer, dispõem de mecanismos legais para o fazer, isto é, não tem pagamentos em atraso e cumpre a lei dos compromissos, e portanto prosseguirá, ou tentará, prosseguir cautelarmente, com segurança, reportando e informando a tutela adequadamente. Mas tem intenção, e está a fazê-lo, de prosseguir com o seu plano de investimentos porque considera que isso é indispensável à melhoria do nível de qualidade dos cuidados de saúde que são prestados aos doentes oncológicos da região centro.

Entrevistador: Então significa que o IPO de Coimbra tem conseguido fazer os investimentos que acha necessários para garantir a melhor qualidade de prestação de cuidados de saúde, quais os cuidados que têm tido na escolha e prossecução dos investimentos a realizar?

Sim sem dúvida, aliás essa é a chave quais são os investimentos estratégicos, quais são aqueles que são inadiáveis e quais são aqueles que têm um estudo económico de viabilidade económica e um retorno assegurado. E para esses estamos a prosseguir-los mas só esses. É evidente que as dificuldades, em momento de crise financeira como vivemos, são maiores, pois os passos que têm de ser dados para a obtenção das autorizações ou digamos pelo reporte da informação, obrigada a que o processo seja menos célere. Mas continuamos e, temos intenção, de prosseguir como temos feito até aqui.

Entrevista 2 – Diretor financeiro (DF)

Data: 12 setembro de 2013

Tipo de entrevista: presencial

Duração: 31 minutos

Questão 1: A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso veio introduzir algumas mudanças no controlo da despesa nas entidades públicas. Como vê a aplicação desta legislação nas instituições do SNS?

Ora, parece-me que a lei dos compromissos veio trazer algo mais do que aquilo que era a disciplina orçamental da contabilidade pública e porquê? Acho que é muito mais gerir realmente as instituições com base num compromisso que elas próprias têm aquando da elaboração do orçamento mas que depois não vão atualizando aquilo que é o seu fundo disponível para o resto do ano. E com as regras que estão implícitas para a lei dos compromissos parece-me que se refina muito mais os instrumentos de planeamento de tesouraria, isso dá uma certa segurança adicional para fazer a gestão prospetiva de fundos. Acho que a sua aplicação ainda está numa fase embrionária, no ano passado logo quando entrou em vigor deu-se momentos muito bruscos em que as instituições não conseguiram acompanhar, para além de que no serviço nacional de saúde, havendo alguns défices crónicos, a lei não prevê mecanismos para ultrapassar aquilo que já eram défices de tesouraria pré anunciados em algumas instituições. No caso do IPO de Coimbra não passámos por essa dificuldade até porque foi possível integrar no saldo inicial de fundo disponível, como outra coisa não seria de esperar, aquilo que são as disponibilidades iniciais. No período zero qual seria o fundo disponível? Seria pelo menos aquele que estaria em caixa excluindo as responsabilidades nessa data, isso deu uma folga neste momento para nos adaptarmos com outra tranquilidade. Mesmo assim continuamos a aplicar a lei na plenitude e penso que hoje o nosso mecanismo de controlo é muito mais eficaz e conseguimos perfeitamente, até à data, gerir o nosso fundo disponível e portanto conseguir arrecadar receita para os compromissos que vamos assumindo. E este é o ponto de situação atual.

Questão 2: Na sua opinião, de uma forma global, considera que as exigências da LCPA trouxeram mais vantagens ou desvantagens para a gestão dos hospitais EPE?

Da realidade em concreto só conheço a do IPO de Coimbra, dos restantes hospitais tenho uma ideia mas não a conheço. No caso do IPO de Coimbra parece-me que os nossos mecanismos de controlo interno para uma gestão prospetiva de tesouraria melhoraram. Foram feitas uma série de alterações e passámos não só a ter disciplina orçamental na perspetiva económica mas muito mais numa perspetiva financeira coisa que os hospitais EPE não estavam obrigados. Havia a disciplina económica por parte da execução do orçamento numa ótica económica mas na ótica financeira os hospitais EPE não estariam obrigados a nisso, não estavam obrigados à contabilidade pública que versa muito mais numa perspetiva de caixa. Houve um momento em que para os hospitais EPE esta perspetiva de caixa foi de fato positivo. Se veio criar algumas entropias eu parece-me que

sim mas vai depender de hospital para hospital porque quem tem défices crónicos neste momento tem planos de ajustamentos e penso que há compromissos assumidos entre as administrações e o ministério para que esse plano de ajustamento tenha efeitos já em 2015, creio eu. E aí sim os fundos disponíveis serão um instrumento de gestão efetivo caso o financiamento esteja mais ou menos adequado e não hajam alterações a meio do processo de financiamento. Alterações que as instituições não controlam, como sejam reduções abruptas por preço de linhas de produção, sem outro tipo de contrapartidas. Mas esses processos de ajustamento levarão no futuro a um equilíbrio na gestão dos hospitais, penso que origina outra disciplina em termos financeiros que era precisa para os hospitais EPE.

Questão 3: Será a LCPA uma das ferramentas a ter em consideração para promoção da eficiência na gestão dos hospitais?

A lei dos compromissos em si mesmo não é limitadora da capacidade de decisão que seja célere, que seja ajustada à realidade do ambiente hospitalar. Outras regulamentações que têm surgido são muito mais limitadoras da capacidade de ação, quando nós falamos em eficiência hospitalar falamos obviamente que para haver maior eficiência tem de haver maior responsabilização perante as administrações, uma maior capacidade de ação de quem está no terreno. A lei dos compromissos não limita per si isso, porque todo o processo é a montante. Tenho de prever, nos meus instrumentos previsionais, qual é o meu volume de atividade, a minha carteira de serviços e que recursos financeiros preciso para suportar a minha atividade e garantir a minha produção. Se isso estiver salvaguardado e se eu tiver a responsabilidade por gerir esse valor obviamente tenho maior responsabilidade em ter maiores níveis de eficiência na instituição. O problema é quando essa capacidade de ação e decisão é retirada, não responsabilizamos tanto quem está na linha da frente nas administrações hospitalares, retiramos essa responsabilidade no sentido de centralmente se poder fazer um melhor trabalho mas tem efeitos adversos porque não é tão responsabilizante para quem está na linha da frente. A lei dos compromissos per si é um instrumento de disciplina financeira que, colateralmente, pode a vir ter benefícios para podermos olhar mais atempadamente para algumas situações que poderão ocorrer no futuro e com isso olhar mais para a nossa realidade, poder ajustar alguns instrumentos de gestão e de controlo que podem trazer benefícios no custo efetivo que a atividade tem. E a lei dos compromissos tem essa vantagem também, a nossa reação pode ser muito mais cedo do que é quando estamos numa mera execução orçamental em que depende de muitos outros fatores, nomeadamente, o registo das faturas... A lei dos compromissos antecipa um pouco isso se ela for aplicada na sua plenitude.

Os mecanismos de controlo são antecipados, consigo prever com maior precisão aquilo que poderá acontecer num curto prazo, estamos a falar de dois, três meses. E com isso posso implementar eventualmente algumas medidas, a lei dos compromissos como instrumento de controlo mais efetivo, correto. Não é propriamente indutor de maior eficiência mas como instrumento de um controlo que nos dá informação antecipadamente já podemos reagir de outra forma, neste sentido é um bom instrumento de gestão, pode induzir em eficiências caso se apliquem as medidas que o instrumento nos pode disponibilizar.

Questão 4: A LCPA prevê um limite para a despesa, sendo que esta não deverá exceder os fundos disponíveis. Este fator tem limitado, de alguma forma, a aquisição de bens e serviços ou a prossecução de algum investimento do IPO de Coimbra?

No IPO de Coimbra isso não tem acontecido, temos trabalhado numa base de orçamento económico equilibrado com um EBITDA positivo, os fluxos financeiros que vão ocorrendo em algum instrumento previsional estão garantidos para o ano. Temos a vantagem de ter iniciado este processo com um saldo disponível que nos garante alguma folga. Obviamente que depois na execução do orçamento temos cumprido o orçamento económico, não reduzimos o fundo disponível inicial mas no nosso caso temos conseguido gerir as nossas necessidades com base no valor de financiamento, o fundo disponível mantém-se por isso positivo.

Questão 5: Admite-se o aumento temporário dos fundos disponíveis para despesas urgentes e inadiáveis. O IPO de Coimbra tem tido necessidade de recorrer a este mecanismo?

Não, nós nunca recorremos a esse procedimento de aumento temporário de fundos disponíveis. Portanto nunca passámos por esse processo.

Este aumento temporário dos fundos disponíveis serve para quando não há qualquer mecanismo almofada, é quando se está a trabalhar um pouco no limite porque as exceções que existem nos hospitais e que têm a ver com a proteção da vida humana, quer dizer, diariamente que isso acontece. Há que ter capacidade de planear antecipadamente e haver aqui alguma almofada de forma a que este aumento temporário seja realmente uma exceção e não passe a ser regra.

Questão 6: Considera que esta legislação implicou uma excessiva burocratização do reporte financeiro? Se sim, tem afetado a capacidade de reposta do serviço?

No início o processo de implementação não foi fácil, exigiu algumas adaptações, exigiu um programa informático autónomo, exigiu a parametrização do sistema informático conforme está previsto na lei, exigiu que cada instituição definisse uma série de mecanismos de controlo adicionais para conseguir salvaguardar a qualidade da informação mas depois do processo estar implementado não houve problemas. No nosso caso passou pela definição de algumas situações que não estão previstas no manual da DGO.

Entrevistadora: O manual da DGO explicita todos os procedimentos?

O manual vai a algum nível de detalhe mas penso que está muito feito para as entidades do setor público administrativo portanto a nossa realidade como EPE é diferente da do setor público administrativo. Essas diferenças residem não só na forma jurídica mas também na forma como se deverá responsabilizar as administrações pela gestão da entidade, depois porque teoricamente não é tão limitativa a capacidade de ação dos conselhos de administração do que é num conselho diretivo de uma entidade integrante do setor público administrativo. Com esta combinação a liberdade de ação deverá ser obviamente superior nas EPE mas mais responsabilizante a este nível. Tivemos de acautelar algumas situações que basicamente foi também aproveitar este mecanismo, estas regras que foram impostas, para conseguirmos traduzir isto numa efetiva aplicação de gestão de tesouraria prospetiva.

Nós temos o nosso sistema de informação que integra toda a informação que vem das diferentes áreas, em todo o processo de planeamento que faço antes de iniciar o meu ano que depois tem reflexos naquilo que é orçamento anual. O que é que eu fiz na lei dos compromissos, eu carrego toda essa informação que é a despesa corrente que vou ter ao longo do ano mas que efetivamente só vai comprometer o fundo disponível no período estipulado que são os três meses. Se tenho receita para três meses, a despesa deve ser prevista para o mesmo período, quando a lei diz alguns destes contratos devem ser comprometidos na sua totalidade, isso também não pode acontecer.

Entrevistadora: E no caso dos compromissos plurianuais?

Os compromissos plurianuais há uma plataforma específica da DGO onde essa informação é carregada. Compromete a despesa anual quando eu só estou a falar do fundo em termos de receita para esses três meses. Nós escalonamos essas despesas ao longo dos meses todas essas despesas recorrentes que vão acontecer porque estão previamente contratualizadas por forma a indo comprometendo o fundo durante aquele período. O que ganho com isto? As despesas contínuas e que vão acontecendo ao longo do ano, mas que nós já prevemos, temos um valor aproximado do que vamos gastar são essas que se vão encaixar no diferencial que existe durante aquele trimestre e vamos andando ao longo do ano e vamos consumindo aqueles recursos que já estão previamente carregados.

A previsão das despesas são mais controlada, por exemplo, temos cerca de 300, 400 processos de compra anualmente. Quando se fala em artigos de armazém estes contêm o código de artigo, os fornecedores foram consultados e o preço médio que foi acordado para a aquisição. Com esses valores tenho as estimativas de quem está na linha da frente da atividade, quer o responsável pelo armazém quer os diretores de serviços das áreas que consomem aqueles recursos fizeram o planeamento daquele conjunto de artigos. Esse processo vai originar um comprometimento da despesa que vai dar origem à elaboração do orçamento anual. O que é que eu fiz em termos da lei dos compromissos? Esse processo, ao cabimenta-lo vou dar execução em termos de compromissos por duodécimos onde todos os meses quando vou reportar já estou a comprometer três duodécimos do valor daquele período mas o meu sistema de informação já me dá informação prospetiva, quanto é que eu ainda vou gastar no processo até ao final do ano. E isto vai-me dando sempre os acertos daquilo que são as necessidades pontuais que vão surgindo se consigo acomodar ou não ao longo do ano estas necessidades pontuais porque eu hoje posso ter dinheiro mas daqui a três meses, como tive uma despesa extraordinária e já tenho os valores comprometidos, posso vir a não ter dinheiro portanto consigo antecipar em muito tempo, não só nestes três meses mas em mais, aquilo que é o fundo disponível que tenho ao longo do ano.

Entrevistadora: relativamente à aplicação desta legislação que outros pontos considera importantes referir?

O que eu me tenho preocupado nesta questão da lei dos compromissos é que eu não a vi tanto como um aspeto regulamentar e de criar alguma disciplina financeira nos hospitais. Para já porque tínhamos alguma liberdade inicial, tínhamos um orçamento equilibrado e algum fundo disponível, o que nos deu alguma tranquilidade para ver além noutra perspetiva. O que eu tentei com este instrumento que se criou de novo, com esta aplicação informática foi fazer uma gestão previsional de tesouraria que me desse a informação muito mais cedo, criando mecanismos de controlo financeiro mais efetivos que os controlos económicos da execução do orçamento económico anterior. Acho que isso tem sido conseguido, estamos a melhorar o sistema de suporte.

Entrevistadora: Esse sistema informático é transversal a todos os hospitais?

Nunca vi o SITC a funcionar, o SITC é um sistema de informação da contabilidade para a maioria dos hospitais, pertencia à ACSS e agora está integrado na SPMS, nos serviços partilhados do ministério. O que fizeram foi a introduzir um novo aplicativo com o SITC onde fazem a gestão dos compromissos. O que fizemos no IPO de Coimbra foi criar uma aplicação informática que liga com a contabilidade com o aprovisionamento e serve toda a informação do que são os novos compromissos assumidos. Tudo o que é receita efetiva é carregada nesse sistema, ele carrega a minha receita previsional, o valor inscrito no contrato programa e logo no início do ano carrego para os doze meses. À medida que a receita efetiva própria, com taxa moderadoras, outra receita própria, faturação a subsistemas tem valores provisionais, sendo corrigidos à medida que se tornam efetivos. Quanto aos montantes de despesa vou pedir informação a montante do aprovisionamento, carrego no início do ano os processos que tenho organizados por fornecedor e comprometo logo os valores, e vai atualizando ao longo do ano. Aqui a questão foi automatizar isto, se eu conseguir ter uma relação em cada processo é um fornecedor, se conseguir ter uma relação de um para um, vou salvaguardar quando emito a nota de encomenda o programa vai atualizar os valores de despesa inscritos inicialmente. Ou seja, gastava 100 mil € por mês com este fornecedor, logo isso estaria logo cativo na aplicação informática dos compromissos em que ando de três em três meses e tenho tudo comprometido, num período contínuo de três meses vou sempre buscar mais um mês à frente. Quando emito nota de encomenda em nome daquele fornecedor vai-me abater aos 100 mil € e transforma nas notas de encomenda emitidas naquele mês, podem ser 120 ou podem ser 80. O programa vai ajustando os valores em função da execução efetiva do que foi encomendado e não tanto fazer as encomendas à medida que as necessidades vão surgindo porque, nesse caso, não consigo ter uma visão prospetiva do volume dos acontecimentos assim como no pessoal é idêntico. Eu carrego o orçamento de pessoal para o ano inteiro, faço a divisão por duodécimos e à medida que vou processando ele vai acumulando o compromisso inicial ou a cativação de verba inicial e transforma aquilo num compromisso efetivo. E estamos a gerir as coisas de forma a termos uma visão prospetiva da nossa tesouraria, ainda não está a 100% mas para lá caminhamos mas conseguimos ter a visão do fundo disponível pelo período dos três meses mas também a visão prospetiva do que vai acontecer até ao final do ano. O que nos dá alguma margem de segurança para saber onde poderemos ter de desinvestir caso haja essa necessidade ou que margem existe para reforçar alguns investimentos ou ter alguns custos que sejam necessários.

No fundo, a grande vantagem da lei dos compromissos pode ter é de fato termos os instrumentos previsionais mais ligados à atividade, que nos dão informação mais prospetiva e com este mecanismo da lei dos compromissos isso pode ser uma ferramenta de gestão de tesouraria mais interessante do que aquelas que existe atualmente, ou das que existiam.

Entrevista 3 – Responsável serviço de aprovisionamento (AP)

Data: 12 setembro de 2013

Tipo de entrevista: presencial

Duração: 29 minutos

Nota: esta entrevista incluiu outro elemento do serviço de aprovisionamento porque a sua função é coadjuvar o responsável do serviço. Sendo as respostas atribuídas ao responsável do serviço como A, e B como as respostas atribuídas a esse segundo elemento.

Questão 1: A aplicação da LCPA trouxe algumas restrições em termos de contratualização de bens e serviços? Caso a resposta seja afirmativa, pode dar alguns exemplos.

A- Restrições não trouxe. No âmbito geral não, trouxe apenas um maior detalhe ao procedimento. Nós podemos contratar na mesma mas agora com um novo figurino, com novas regras, nomeadamente a situação das encomendas, as emissões das encomendas que eram feitas para um período alargado até um ano e agora são 3 meses no limite. Portanto é mais a esse nível porque em termos de aplicação de âmbito não.

B- Em termos processuais, antes de termos autorização da despesa a garantir que ela esta a cabimentada, houve algumas alterações de procedimento. Portanto nenhuma nota de encomenda é feita sem ter a certeza ou sem obter o respetivo compromisso, isso acarretou alterações grandes a nível de sistema informático e a nível de procedimento. Em última análise não restringiu em si...isto porque o IPO tem continuado a ter as despesas dentro daquilo que são o seu orçamento. Imagino que se houvesse despesas muito aquém daquilo que estaria orçamentado e cabimentado teria de se fazer opções e por conseguinte haveria restrições.

Vai se verificando que às vezes há cabimento numa verba e que pode não haver noutra e, por vezes, há necessidade com a contabilidade fazer esses ajustes, e portanto levou nos aí também a um acréscimo de ter no detalhe sobretudo das rubricas, o que se está a consumir em cada uma.

Questão 2: A legislação prevê uma exceção ao aumento temporário dos fundos disponíveis para as despesas urgentes e inadiáveis, o IPO de Coimbra tem recorrido a esta exceção? Com que frequência? Em caso positivo estas despesas são de que natureza?

A- Esse fato não se verifica, não tem sido necessário.

Questão 3: Na vossa opinião quais as principais vantagens e desvantagens que a aplicação da LCPA trouxe para a gestão do serviço de aprovisionamento?

A - Não há assim grandes vantagens. O que nos dá alguma segurança encomendar, e quando encomendamos ter a certeza que vamos pagar, porque por vezes os fornecedores questionam-nos: “E como é com o pagamento”? Portanto nós dizemos que vamos pagar dentro do pago previsto e, aparentemente, isso dá-nos mais alguma capacidade de argumentação junto dos fornecedores. Negocial não se pode dizer muito pois as

negociações estão postas de lado, mas já tem acontecido questionarem-nos acerca de condições de pagamento, Porque isso vai condicionar o valor da proposta em princípio, será um valor mais reduzido. Se o fornecedor sabe que lhe pagam em 90 dias e não em um ano, o valor da proposta, em princípio, será um valor mais reduzido.

Entrevistadora: Porque já tem a segurança que vai receber? E isso por um lado pode ser visto como uma vantagem?

B - Acho que a vantagem não vem da aplicação da lei, a vantagem que o IPO tem é ter a contas em ordem. A lei obrigou os não cumpridores a passarem a cumprir. O IPO já cumpria, por isso mantém na mesma. Provavelmente esse argumento se calhar é mais forte nas instituições onde havia contas em atraso. Aquilo que podemos garantir é que pagamos a tempo, como tem sido o nosso hábito, independentemente se sermos obrigados pela lei dos compromissos.

A - Agora está mais rotinado para pagarem dentro do prazo, antes não era bem assim. Podíamos negociar condições especiais, pagamento de 30 dias porque isso nos dava benefício em detrimento aos outros que não nos conseguiam desconto nenhum e então era aos 90 ou 120.

B - Aquilo que era um trunfo do IPO deixou de ser dizer que pagávamos em relação às outras porque agora todos são obrigados a pagar até aos 90 dias.

A - A nossa vantagem é que não necessitamos de estar à espera que se vença mais um mês para emitirmos a encomenda, teríamos que esperar pelo próximo mês para termos o compromisso suficiente, não temos essa necessidade, mas não é por causa da lei dos compromissos. Efetivamente a realidade é que o IPO permite-nos isso.

B - Mas a lei dos compromissos alterou muito que aquilo que era a nossa forma de trabalhar.

Questão 4: Quais foram as principais alterações nos procedimentos dentro do aprovisionamento? Considera que estas novas exigências trouxeram um volume de trabalho adicional ao serviço?

B - O nosso procedimento mudou bastante na parte procedimento administrativo propriamente dito, nós agora não podemos pedir autorização para nenhuma despesa sem ter a certeza que ela está cabimentada. A própria tramitação do procedimento tem mais um passo. Que acarreta, tem a ver com a ligação da contabilidade, mais trabalho burocrático

A - Condiciona-nos mais em termos de *timing*. Pois tenho um despacho à sexta-feira ou à terça e se não conseguir até quinta à tarde ou segunda à tarde o respetivo cabimento quer dizer que vou ter de esperar mais 8 dias.

Entrevistadora - O aprovisionamento fica mais dependente neste sentido.

A - Sim, sim. Portanto há aquele princípio em que não pode ser autorizado uma despesa sem que tenha cabimento, pressupõe que a data do cabimento seja igual ou anterior à autorização da despesa. Se fosse manual posso utilizar hoje com a data de ontem, mas não, é um sistema informático, tem o seu relógio e não há voltas a dar, e isso causa stress. Sexta de manha estar aí à pressa à espera, vai lá dentro ver se está assinado, vai lá hoje senão só para a semana.

B- E às vezes estamos a falar de coisas muito urgentes.

A - Por definição a urgência não é previsto, quando aqui chega é urgente, não pode ficar para a semana que vem, pois deixa de ser é urgente. Isso condiciona-nos bastante a nossa maneira de trabalhar.

Entrevistadora – Podemos dizer que esse fator trouxe mais burocracia para o serviço?

B - Sim trouxe. Há mais um passo administrativo que leva a um consumo de tempo adicional. Depois há a questão da emissão propriamente das notas de encomenda. Nós tínhamos várias situações em que acordávamos com o fornecedor uma nota de encomenda anual e pré programava-mos as encomendas. Portanto eram artigos com consumo muito estabilizado. Combinava-se com o fornecedor o detalhe das entregas, havias meses em que se entregava mais um bocadinho, meses em que se entregava um bocadinho menos e no último mês do ano fazia-se o ajuste das quantidades e acertava-se a nota de encomenda. Com a lei dos compromissos deixou de ser possível porque a verba só fica disponível para os 3 meses seguintes, não sendo possível no início do ano estar a fazer um contrato para o ano inteiro. Isto pode parecer que o impacto não é grande mas é enorme, imagine qualquer contrato de manutenção que tenha. O contrato de manutenção é feito por um ano, imagine estar todos os meses a fazer uma nota de encomenda. Tudo que é contrato de manutenção passa a ter 12 notas de encomenda quando tinha 1, veja aquilo que implica o aumento do trabalho.

Entrevistadora – Isso implica um maior controlo?

B - Eu sei perfeitamente no princípio do ano quanto eu vou gastar por isso não há controlo nenhum maior do qual eu tinha dantes, sei no início do ano vou gastar um milhão e continuo a gastá-lo mas antes fazia uma nota de encomenda de um milhão e agora faço 12 notas de encomenda. Qual a vantagem nesta questão? Não vejo nenhuma.

Entrevistadora – Acha que é redundante este procedimento de fazer as notas de encomenda por 12 meses?

B - Não é redundante, é desnecessária, pois essa informação já cá está dentro e portanto em termos de compromisso, o facto de estar a nota de encomenda feita não altera nada pois tenho um contrato assinado com o fornecedor de um milhão, está feito o compromisso. Isso acarretou, na nossa forma de trabalhar, uma diferença muito grande. Tenho uma pessoa só a tratar de contratos de manutenção e está ocupado o ano inteiro, portanto imagine o número de contratos que nós temos. Não é só de manutenção, tudo o que é prestação de serviços, manutenção, contratação de jurista. Portanto é uma despesa de carácter fixo em que todos os meses há uma prestação, há uma avença que todos os meses pagamos um valor fixo. Eu sei exatamente quanto vou gastar até ao fim do ano, temos um contrato assinado. Se o contrato foi assinado é porque havia cabimento para isso. Mas isso muito provavelmente não passa tanto por aquilo que é a lei dos compromissos, passa mais pela aplicação na prática da lei dos compromissos. Provavelmente o sistema informático ou a própria contabilidade podia pegar nesses valores e dividir por 12 e andar sempre os 3 meses à frente. É um facto que mudou muito a nossa forma de trabalhar e que complicou substancialmente a nossa forma de trabalhar em termos daquilo que é o procedimento administrativo, isso sim.

A – Se não fosse o número de compromisso ao início era o cabimento que era acrescido mensalmente mais um duodécimo, de modo que quando chegássemos a dezembro tínhamos o somatório de 12 cabimentos. À medida que o ano avançava íamos somando sempre mais um bocadinho e portanto seria uma nota de encomenda para o ano inteiro, só que compromisso não porque ia emitir aos 3 meses.

B - Mas eu acho que não há vantagem nenhuma aqui, não há vantagem porque o facto de o compromisso não poder ser dado não invalida que o compromisso da aquisição não tenha sido já feito.

A – Eu acho que a lei restringe de mais... faz algum sentido para fazer aquisições que não são certas permanente e programadas, sei lá, uns pedem para comprar um acelerador, vamos ter de arranjar dinheiro para comprar. Agora estas situações das manutenções que são assumidas no início do ano e não podem deixar de ser feitas, não faz grande sentido, só aumenta a carga burocrática.

B - Se pensarmos que temos uma pessoa cujo único trabalho é gerir estes contratos dá bem a noção da dimensão daquilo que já era este trabalho acrescido que na maior parte deles multiplicou por 12 e muitos por 3 ou 4 dependendo de ser trimestral, de 4 em 4.

A – Portanto em resumo vantagens, para nós, enfim, controlos da despesa, porque de resto foi mais de carga burocrática. Para os fornecedores também não houve grandes vantagens porque sempre pagamos a tempo e horas. A única coisa que pode ser negociada é os prazos de pagamento, mas a margem é bastante reduzida, ou se paga a 90 dias, 60 ou 30 e portanto para nós que já tínhamos os pagamentos controlados e em dia acaba por ser mais ou menos a mesma coisa.

Questão 5: A LCPA remete para os fornecedores o ónus da verificação do cumprimento dos aspetos formais dos documentos de compromisso, ordem de compra ou nota de encomenda e caso o documento seja considerado nulo, de acordo com o disposto na legislação, o fornecedor não poderá exigir pagamento à entidade. Qual o feedback que têm tido dos fornecedores sobre esta questão? Na vossa opinião este sistema tem vantagens para as entidades públicas?

A- Houve uma confusão no início com o número do cabimento e compromisso. Porque começou por se assumir que o número do cabimento é que era o número de compromisso. E depois alguns fornecedores vieram discordar dizendo que o número de compromisso era outra coisa

B- Houve uma clarificação da lei sobre isso, no momento houve dúvidas sobre isso. A própria aplicação não era clara.

A - Houve de facto essa dúvida mas neste momento é pacífico.

B - Nunca deixámos de ter um fornecimento por falta de indicação, porque mesmo nessa altura, apresentando nós o número de cabimento, na altura era possível. Passou sempre. Nunca tivemos falta.

A- Houve um caso ou outro que nos exigiram que confirmássemos que o número do cabimento era o número do compromisso, e mandamos dois ou 3 e-mails, casos pontuais. Para nos era, tínhamos assumido que o número de cabimento era igual ao número do compromisso, era uma questão que levou a muita confusão.

B - No início muitas instituições que não tinham nada e nos já tínhamos o número de cabimento. Mais tarde houve um entendimento que tinha de ser com mais detalhe e tinha de ser o número de compromisso. Portanto a garantia de que o número é sequencial, de que não há dois números iguais é dado pelo sistema informático, que por acaso para nós até apanhou dois porque começamos com a aplicação desta lei, o ano passado, com o sistema informático, e há a garantia de um novo sistema informático de que passa para a nota de encomenda o número de compromissos que é gerado nos serviços financeiros. Portanto aquilo que vai na nota de encomenda, o número de compromisso, é gerado na contabilidade. E portanto a garantia da legalidade desse número que é dado é garantido no sistema informático da contabilidade.

Quanto ao *feedback* dos fornecedores no IPO não temos tido relativamente a esta questão em particular. Sabemos por alto que, no início, muitos fornecedores estavam muito baralhados com isso e muitas vezes aceitavam as notas de encomenda mesmo sem esse número. Mas isso é o que acontecia um bocado por todo o lado, mas isso é estar a falar de conversa de corredor que às vezes se percebia. Neste momento acho que as coisas estão bastante claras e não há essas dúvidas.

Entrevistadora: Portanto basicamente relativamente aos fornecedores os procedimentos já se encontram clarificados?

B: Os fornecedores sabem que este número é importante. Tanto que temos notas de encomenda que são prestações de serviços que não precisam de nota de encomenda nomeadamente as manutenções. Portanto eles não estão a espera que lhe mande a nota de encomenda para continuar a prestação. Agora aquilo que eles nos pedem muitas vezes é o número de compromisso para emitirem a fatura.

Questão 6: Relativamente aos fornecedores, que outro tipo de feedback têm relacionado com a aplicação desta legislação?

B - Não, não tenho. Nem tenho muita noção. Não tenho perceção. Em relação a outros hospitais ouvimos (conversas de corredor) que nem todos os hospitais pagam os prazos, agora como legalmente conseguem fazer isso não sei. Mas que o IPO continua a ser uma instituição de exceção quanto a pagamentos sim, quer dizer que a lei dos compromissos não é aplicada assim tanto por algumas entidades. Nem todos os hospitais pagam assim tão bem como o IPO, o problema é que a lei dos compromissos não é aplicada para todos...

A - O problema é que neste momento nem todos os hospitais têm as contas em dia. Os fornecedores continuam a ter alguns problemas e continuam a queixar-se que alguns hospitais lhes devem há um ano ou há dois anos... o problema está nos montantes que ficaram em atraso e do que ainda não foi regularizado. O que os hospitais estão a fazer é o atual mas o que está para trás ficou por pagar e não sabem como hão de pagar.

B - Tenho a noção que os fornecedores ganharam com isto, porque isto obrigou um bocadinho a estarem, pois isto obriga a ter, do lado de quem compra, em algum sítio ideia do dinheiro disponível para isso. Se internamente não conseguem gerar o número de compromisso é porque não existe dinheiro. E acredito que em alguns sítios em que possa haver algum descontrole, do facto de terem que assumir que têm número de compromisso e cabimento leva à primeira questão que colocou se deixamos de fazer compras por causa disto. Portanto acredito que em alguns sítios em que as coisas tivessem num bocado em roda livre que tenha havido vantagem nisso, só se podem fazer as compras daquilo que efetivamente há.

ANEXO V – Exemplificação de mapa de fundos disponíveis

- **Mapa de fundos disponíveis do mês de fevereiro**

Ano	Valores mensais em €				
	janeiro	fevereiro	março	abril	Total acumulado
Dotação corrigida líquida de cativos (duodécimo)	12.500.000	12.500.000	12.500.000	12.500.000	50.000.000
Transferências ou subsídios com origem no OE	0	0	0	0	0
Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento	2.000.000				2.000.000
Previsão da receita efetiva própria		2.000.000	2.500.000	10.500.000	15.000.000
Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei	0	0	0	0	0
Transferências do QREN ainda não efetuadas	0	0			0
<i>Correções por recebimento efetivo</i>	0				0
Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4º	0				0
De receitas gerais	0				0
De receitas próprias	0				0
De empréstimos	0				0
Correções de receitas gerais	0	0	0	0	0
Correções de receitas próprias	0	0	0	0	0
Correções de empréstimos	0	0	0	0	0
Saldos transitados do ano anterior (utilização autorizada)	0	0	0	0	0
Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor	0	0	0	0	0
<i>Correções por recebimento efetivo</i>	0				0
Subtotal	14.500.000	14.500.000	15.000.000	23.000.000	67.000.000
Compromissos assumidos	36.000.000				36.000.000
Pagamentos	10.000.000				10.000.000
Compromissos assumidos por pagar					26.000.000
FUNDOS DISPONÍVEIS		31.000.000			
Por memória: Receita extraordinária	0	0	0	0	0

Figura9 - Exemplo adaptado do manual da DGO

Tomando como exemplo um mapa de fundos disponíveis, adaptado do manual de procedimentos da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, elaborado pela DGO, veremos, na prática como é preenchido um mapa de fundos disponíveis.

Pressupostos do exemplo:

- Fevereiro é de reporte;
- A receita cobrada foi inferior à receita prevista (2.000.000 €);
- A receita prevista para fevereiro foi corrigida, tendo em conta a receita cobrada no mês anterior.
- A coluna do total acumulado apresenta valores acumulados na execução orçamental, acrescidos das provisões para o período em causa;
- Foram assumidos compromissos no valor de 36.000.000 € porque no mês de janeiro os FD apurados foram de 45.000.000 €;

- Na coluna de total acumulado o valor das receitas obtidas é de 67.000.000 €, sendo que os compromissos assumidos totalizam 36.000.000 €. Subtraindo o segundo ao primeiro dá-nos o valor do FD para o mês de fevereiro: 31.000.000 €.

Notas adicionais (Manual da DGO)

- São apresentados 4 meses: o correspondente ao mês de reporte (onde se calcula o FDI) e os 3 meses do período considerado para esse cálculo (incluindo o mês de cálculo);
- O mês a que respeita o cálculo dos FD é preenchido com referência ao início do mês. A receita é preenchida na “previsão” e não na “cobrada” e os compromissos assumidos são preenchidos para meses já fechados (anteriores ao mês de reporte);
- A coluna “Total acumulado” apresenta os valores acumulados da execução orçamental, acrescidos das previsões para o período em causa.

Descrição das linhas do quadro de reporte (Manual da DGO):

- Dotação corrigida líquida de cativos (duodécimos) – Duodécimos de receitas gerais, considerando as alterações orçamentais e abatendo os cativos. Só se utiliza no caso dos serviços integrados.
Nota do manual da DGO: Em 2013, determina o artigo 6º da LEO que o montante a considerar nas duas primeiras linhas do mapa para cálculo dos FD poderá ser reduzido e será dado a conhecer mensalmente aos coordenadores dos programas orçamentais pela DGO.
- Transferências ou subsídios com origem no OE – Valor de duodécimos das receitas com origem no OE, considerando as alterações orçamentais e abatendo os cativos. Devem ser considerados os valores ilíquidos.
- Receita efetivamente cobrada ou recebida como adiantamento – Receita efetivamente cobrada, estão excluídos os ativos, passivos e saldos de gerência.
- Previsão da receita efetiva própria – Diz respeito à receita emitida. Segundo o nº 2 do artigo 6º da LEO, caso haja um desvio negativo entre as previsões e as receitas efetivamente cobradas, a previsão terá de ser corrigida nos meses seguintes.
- Produtos de empréstimos contraídos nos termos da lei – Parcela do valor dos empréstimos contraídos utilizável no período.
- Transferências do QREN ainda não efetuadas – Montantes das transferências do QREN e outros programas estruturais ainda não efetuadas cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente certificadas ou validadas.
- Outros montantes nos termos do artigo 4º da LCPA – A linha é desagregada para identificar a origem dos montantes autorizados ao abrigo do artigo 4º da LCPA. As linhas relativas às correções permitem abater (valores negativos nas células do

mapa) os valores autorizados no mês indicado pela entidade aquando do seu pedido, de modo anular o seu efeito nos fundos disponíveis futuros, já que se trata de um aumento temporário de FD. Os saldos transitados, e desde que autorizada a sua aplicação em despesa nos termos da LEO, podem acrescer a esta linha no mapa de FD, e no caso dos SFA, desde que no final do ano se cumpra a regra do equilíbrio orçamental, prevista na LEO.

- Saldos autorizados do ano anterior (utilização autorizada) – Saldos transitados do ano anterior e cuja utilização tenha sido autorizada nos termos da legislação em vigor.
- Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor – Recebimentos em atraso existentes entre as entidades referidas no artigo 2º da LCP, desde que integrados em plano de liquidação de pagamentos em atraso da entidade devedora no respetivo mês de pagamento.
- Compromissos assumidos – São considerados os compromissos já assumidos e registados no sistema contabilístico. Este valor tem que ser idêntico ao reportado no mapa dos pagamentos em atraso, excluindo os ativos e passivos financeiros.
- Pagamentos – Valor de pagamentos registados na contabilidade.
- Compromissos assumidos por pagar – Apurado por diferença entre os compromissos assumidos e os pagamentos já efetuados.

O quadro auxiliar serve como apoio aos registos dos montantes autorizados, nos casos em que se verifique, um aumento temporário dos fundos disponíveis, com registo do mês de origem da antecipação.

Correções nos termos do nº 2 do artigo 4º				
	janeiro	fevereiro	março	abril
Correções de receitas gerais				
	maio	junho	julho	agosto
	setembro	outubro	novembro	dezembro
Correções de receitas próprias	janeiro	fevereiro	março	abril
	maio	junho	julho	agosto
Correções de empréstimos	setembro	outubro	novembro	dezembro
	janeiro	fevereiro	março	abril
	maio	junho	julho	agosto

Figura 10 - Fonte: Manual da DGO