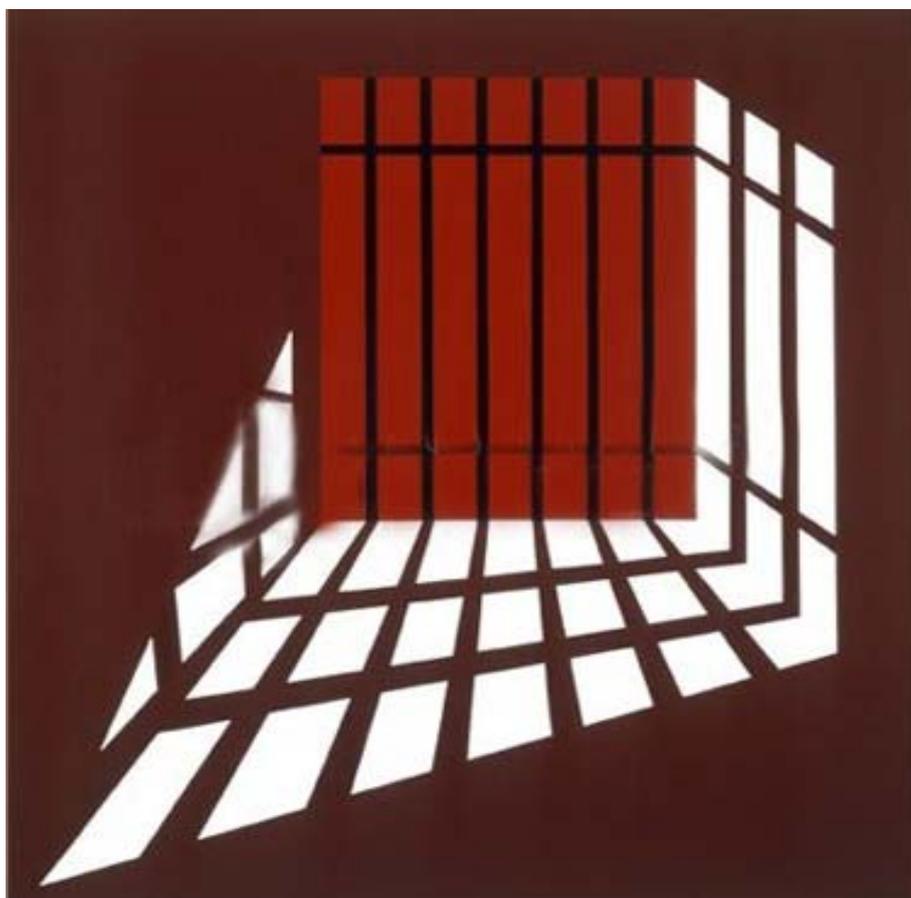


*sum*

# RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 11/2010

PROC. N.º 1/2006 - 1.ª SECÇÃO



**TRIBUNAL  
DE CONTAS  
LISBOA  
2010**

**ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE  
À DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS  
PRISIONAIS NO ÂMBITO DO PROTOCOLO  
CELEBRADO COM A SANTA CASA DA  
MISERICÓRDIA DO PORTO PARA A GESTÃO  
DO ESTABELECIMENTO PRISIONAL ESPECIAL  
DE SANTA CRUZ DO BISPO**





## ÍNDICE

SIGLAS .....	3
<b>PARTE I – ENQUADRAMENTO DA ACÇÃO</b>	
1.1 – INTRODUÇÃO .....	5
1.2 – ÂMBITO E OBJECTIVOS .....	5
1.3 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS .....	5
<b>PARTE II – ENQUADRAMENTO GERAL DO PROTOCOLO</b>	
2.1 – CARACTERIZAÇÃO LEGAL, CONTRATUAL E FINANCEIRA DO PROTOCOLO:	
2.1.1 – Criação do EPESCB: o carácter de “experiência piloto” .....	7
2.1.2 – O Protocolo de Colaboração: obrigações das partes .....	8
2.1.3 – A formação das contrapartidas financeiras fixadas no Protocolo .....	10
2.2 – ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS SUBJACENTES À FORMAÇÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS FIXADAS NO PROTOCOLO:	
2.2.1 – Redução da capacidade máxima de alojamento do EPESCB .....	13
2.2.2 – Insuficiência do corpo da guarda prisional do EPESCB .....	13
2.2.3 – A sujeição ao IVA dos serviços compreendidos no Protocolo .....	14
<b>PARTE III – EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO PROTOCOLO</b>	
3.1 – OCUPAÇÃO DO EPESCB DE JANEIRO DE 2005 A OUTUBRO DE 2007 .....	17
3.2 – EXECUÇÃO FÍSICA: SERVIÇOS PRESTADOS PELA SCMP.....	
3.2.1 – Serviços de Saúde .....	18
3.2.2 – Serviços de Apoio ao Tratamento Penitenciário: Formação Profissional e Ocupação Laboral ...	19
3.2.3 – Serviços de Manutenção (correctiva) e Conservação de instalações e equipamentos do EPESCB .....	21
3.2.4 – Outros serviços prestados .....	22
3.3 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROTOCOLO .....	23
<b>PARTE IV – FACTOS CONEXOS COM A EXECUÇÃO DO PROTOCOLO</b>	
4.1 – O FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES AO EPSCB .....	26
4.2 – A LOCAÇÃO DAS INSTALAÇÕES (E RESPECTIVOS EQUIPAMENTOS) DA COZINHA E DA LAVANDARIA DO EPESCB À SCMP:	
4.2.1 – Introdução	
a) Serviços de Restauração .....	27
b) Serviços de Lavandaria .....	27
4.2.2 – Resultados da exploração das instalações da Cozinha e da Lavandaria	
a) Serviços de Restauração .....	28
b) Serviços de Lavandaria .....	29
c) Custos de funcionamento (água, gás e electricidade) resultantes da exploração da Cozinha e da Lavandaria .....	30
<b>PARTE V – OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA</b>	
5.1 – A NÃO REVISÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS PREVISTAS NA CLÁUSULA 20.ª N.º 2 DO PROTOCOLO .....	31
5.2 – SITUAÇÕES PREJUDICIAIS À TRANSPARÊNCIA FINANCEIRA DAS DESPESAS REALIZADAS AO ABRIGO DO PROTOCOLO .....	
a) A sujeição a IVA dos serviços compreendidos no Protocolo .....	37
b) Os custos de funcionamento das instalações (e respectivos equipamentos) locadas à SCMP .....	39



# Tribunal de Contas

c) Os custos de manutenção das instalações e equipamentos locados à SCMP .....	42
d) A delimitação dos serviços de saúde previstos na cláusula 9.ª do Protocolo .....	43
5.3 – A ACTIVIDADE DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO .....	44
5.4 – NÃO ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE ACTIVIDADES DA DGSP PARA 2006 E 2007 .....	46
5.5 – ULTERIORES DESENVOLVIMENTOS DA GESTÃO PRISIONAL EXTERNA DO EPESCB NO TRIÉNIO 2008/2010 POR FORÇA DA RENOVAÇÃO DO PROTOCOLO .....	48
<b>PARTE VI – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO</b> .....	
6.1 – INTRODUÇÃO .....	51
6.2 – A NÃO REVISÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS PREVISTAS NA CLÁUSULA 20.ª N.º 2 DO PROTOCOLO:	
6.2.1 – Observações da ex Directora-Geral dos Serviços Prisionais, Dra. Maria Clara Lopes Albino e do seu antecessor, Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes .....	52
6.2.2 – Observações do ex Director-Geral dos Serviços Prisionais, Dr. Luís Manuel de Oliveira de Miranda Pereira .....	67
6.3 – NÃO ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE ACTIVIDADES DA DGSP PARA 2006 E 2007:	
6.3.1 – Observações do Director-Geral dos Serviços Prisionais, Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes .....	69
6.3.2 – Observações do ex Director-Geral dos Serviços Prisionais, Dr. Luís Manuel de Oliveira de Miranda Pereira .....	71
<b>PARTE VII – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	73
<b>PARTE VIII – CONCLUSÕES</b> .....	74
<b>PARTE IX – RECOMENDAÇÕES</b> .....	76
<b>PARTE X – EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS</b> .....	77
10.1 RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA E SANCIONATÓRIA: NÃO REVISÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS ESTIPULADAS O PROTOCOLO .....	77
10.2 RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA: NÃO ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE ANUAIS DE ACTIVIDADES DA DGSP PARA 2006 E 2007 .....	81
<b>PARTE XI – DECISÃO</b> .....	83
FICHA TÉCNICA .....	84
<b>ANEXOS:</b>	
I – RESPONSÁVEIS NO PERÍODO ANALISADO E MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS .....	87
II – SÍNTESE DO CLÁUSULADO DO PROTOCOLO .....	89
III – A INCLUSÃO DO IVA NAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS FIXADAS NO PROTOCOLO: EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DOS ELEMENTOS PONDERADOS NO RELATO DE AUDITORIA E NOS ARTICULADOS APRESENTADOS PELOS RESPONSÁVEIS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO .....	93
IV – POPULAÇÃO RECLUSA NO EPESCB DE JANEIRO DE 2005 A OUTUBRO DE 2007 .....	96
V – DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE ASSEGURADOS PELA SCMP DE JANEIRO DE 2005 AO 1.º SEMESTRE DE 2007 .....	99
VI – DADOS RESPEITANTES À FORMAÇÃO PROFISSIONAL E OCUPAÇÃO LABORAL ASSEGURADOS PELA SCMP .....	101
VII – DESPESA REALIZADA PELA DGSP COM SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO (CORRECTIVA) E CONSERVAÇÃO DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS DO EPESCB PRESTADOS PELA SCMP.....	102
VIII – DESPESA REALIZADA AO ABRIGO DO PROTOCOLO DE JANEIRO DE 2005 A NOVEMBRO DE 2007 .....	106
IX – RECEITA PROVENIENTE DA LOCAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DA COZINHA E LAVANDARIA DO EPESCB .....	108
X – HISTÓRICO DAS DECLARAÇÕES E DAS DILIGÊNCIAS EFECTUADAS PELA ENTIDADE AUDITADA REFERENTES À REVISÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS ESTIPULADAS NO PROTOCOLO E COMENTÁRIOS FORMULADOS NO PROCESSO DE AUDITORIA.	109
XI – ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA ADENDA AO PROTOCOLO VIGENTE NO TRIÉNIO 2008/2010 .....	119
XII – RESPOSTA AO CONTRADITÓRIO PRESTADA PELA DRA. MARIA CLARA LOPES ALBINO .....	125
XIII – RESPOSTA AO CONTRADITÓRIO PRESTADA PELO DR. RUI JOSÉ SIMÕES BAYÃO DE SÁ GOMES	
XIV – RESPOSTA AO CONTRADITÓRIO PRESTADA PELO DR. LUÍS MANUEL DE OLIVEIRA DE MIRANDA PEREIRA	



## SIGLAS

Ac.	Acórdão
CA	Comissão de Acompanhamento
CCP	Código dos Contratos Públicos <sup>(1)</sup>
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado <sup>(2)</sup>
CPA	Código do Procedimento Administrativo <sup>(3)</sup>
CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário <sup>(4)</sup>
DGCI	Direcção-Geral das Contribuições e Impostos
DGSP	Direcção-Geral dos Serviços Prisionais
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EP	Estabelecimento Prisional
EPESCB	Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo (feminino)
EPSCB	Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo (masculino)
GOP	Grandes Opções do Plano
IGFIJ, IP	Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P.
Inf.	Informação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental <sup>(5)</sup>
LGT	Lei Geral Tributária <sup>(6)</sup>
LODGSP	Lei orgânica da DGSP <sup>(7)</sup>
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas <sup>(8)</sup>
Of.	Ofício
Proc.	Processo
Prop.	Proposta
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado <sup>(9)</sup>
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RGIT	Regime Geral das Infracções Tributárias <sup>(10)</sup>
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas <sup>(11)</sup>
SCMP	Santa Casa da Misericórdia do Porto

(1) DL n.º 18/2008, de 29.01, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 18-A/2008 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, DL n.º 223/2009, de 11.09, DL n.º 278/2009, de 02.10 e Lei n.º 3/2010, de 24.04.

(2) DL n.º 394-B/84, de 26.12, com as alterações introduzidas até à Lei n.º 33/2006, de 28.07.

(3) DL n.º 442/91, de 15.11, alterado pelo DL n.º 6/96, de 31.01, tendo os seus art.ºs 178.º e seguintes sido revogados com a entrada em vigor do CCP, cf. art.º 14.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 18/2008, de 29.01.

(4) DL n.º 433/99, de 26.10, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 15/2001, de 05.07, e 109-B/2001, de 27.12.

(5) Lei n.º 91/2001, de 20.08, alterada pelas Leis n.ºs 2/2002, de 28.08, 23/2003, de 02.07 e 48/2004, de 24.08.

(6) DL n.º 398/98, de 17.12, alterado pelas Leis n.ºs 100/99, de 26.07 e 30-G/2000, de 29.12.

(7) DL n.º 268/81, de 16.09, alterado pelos DL's n.ºs 255/91, de 18.08, 10/97, de 14.01, 257/99, de 07.07 e 351/99, de 03.09.

(8) Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98 de 31.12, 1/2001 de 04.01, 55-B/2004 de 30.12, 48/2006 de 29.08, 35/2007, de 13.08 e 3-B/2010, de 28.04.

(9) DL n.º 155/92, de 28.07, alterado pelo DL n.º 275-A/93, de 09.08, DL n.º 113/95, de 25.05, Lei n.º 10-B/96, de 23.03, DL n.º 190/96, de 09.10 e Lei n.º 55-B/2004, de 30.12.

(10) Lei n.º 15/2001, de 05.06, alterada pela Lei n.º 109-B/2001, de 27.12.

(11) DL n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09, DL n.º 159/2000, de 27.07, DL n.º 13/2002, de 19.02 e DL n.º 245/2003, de 07.10. Com a entrada em vigor do CCP em 30.07.2008, o regime previsto no citado DL n.º 59/99 foi integralmente revogado, cf. art.º 14.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 18/2008, de 29.01.



# Tribunal de Contas

SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
STA	Supremo Tribunal Administrativo
Subp.	Subponto
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TC	Tribunal de Contas
p.	Ponto
Port.	Portaria



## PARTE I

### ENQUADRAMENTO DA ACÇÃO

#### 1.1 - INTRODUÇÃO

Em Plenário da 1.ª Secção o Tribunal de Contas aprovou, ao abrigo do disposto no art.º 38.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Programa de fiscalização concomitante para 2006. O deliberado revestiu a forma de Resolução (n.º 76/2005), tendo sido publicada no DR, 2.ª Série, n.º 248, de 28 de Dezembro de 2005.

#### 1.2 – ÂMBITO E OBJECTIVOS

A inclusão da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP) — entidade auditada — na relação de organismos a auditar no ano de 2006 deveu-se à Decisão<sup>(12)</sup> proferida pela 1.ª Secção do TC, em 3 de Dezembro de 2004, no proc. de visto n.º 2062/04, referente a um Protocolo celebrado entre aquela Direcção-Geral e a Santa Casa da Misericórdia do Porto (SCMP). De acordo com o teor do *Plano Global da Acção de Fiscalização*<sup>(13)</sup>, os objectivos da presente Acção consistiram na identificação e análise jurídico-financeira de todos os actos praticados em execução, no triénio 2005/2007, do dito Protocolo.

#### 1.3 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

Visando o cumprimento dos objectivos antes enunciados, a Acção desenvolveu-se segundo as seguintes fases<sup>(14)</sup>:

- a) Planeamento da Acção;
- b) Trabalho de Campo;
- c) Elaboração do Relato (de progresso) do qual se extraiu a apreciação preliminar então formulada sobre a matéria de facto relevante e que foi, desde logo, submetida a contraditório<sup>(15)</sup>;
- d) Elaboração e aprovação do Relatório (parcelar) n.º 1/2007<sup>(16)</sup> após análise da Resposta ao contraditório;
- e) Elaboração do Relato da Auditoria, que incluiu a apreciação da resposta da entidade auditada à recomendação formulada no Relatório (parcelar) n.º 1/2007 - 1.ª Secção;
- f) Audição dos Responsáveis sobre a matéria versada no Relato de Auditoria mencionado na alínea antecedente.

<sup>(12)</sup> Correspondente à concessão do Visto ao Protocolo objecto do proc. n.º 2062/04, tendo ainda sido determinado "(...) à DGSP a remessa, à 1.ª Secção deste Tribunal, de um relatório de desenvolvimento deste Protocolo até 31 de Outubro de 2005, com vista à sua eventual inserção no programa de auditoria concomitante para 2006".

<sup>(13)</sup> Detalhado na Inf. n.º 12/06 – DCC (de 08.03.2006), aprovado pela Juíza Conselheira responsável, cf. despacho exarado sobre o referido documento em 27.03.2006.

<sup>(14)</sup> Todos os trabalhos compreendidos nas fases indicadas no texto decorreram nas instalações da DGTC.

<sup>(15)</sup> Cf. despacho proferido pela Conselheira responsável em 15.12.2006 sobre a Inf. n.º 65/06 – DCC, de 14.12.2006, e documentado nos ofícios da DGTC n.ºs 1064, de 21.12.2006 e 1098, de 29.12.2006.

<sup>(16)</sup> Relatório aprovado pela 1.ª Secção do TC em subsecção, na sessão realizada em 17.07.2007.



## Tribunal de Contas

---

Os trabalhos desenvolvidos nas fases indicadas nas anteriores alíneas a) a d) foram oportunamente descritos no p. 1.3 da Parte I do Relatório (parcelar) n.º 1/2007, o mesmo sucedendo em relação aos realizados na fase mencionada na antecedente al. e), apresentados no p. 1.3 da Parte I do Relato de Auditoria, que aqui se dão por reproduzidos.

A fim de dar cumprimento ao princípio do contraditório positivado no art.º 13.º da LOPTC, o relato de auditoria foi notificado<sup>(17)</sup> à então Directora-Geral dos Serviços Prisionais, *Dra. Maria Clara Lopes Albino*, e aos anteriores titulares do mesmo cargo, *Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes*<sup>(18)</sup> e *Dr. Luís Manuel de Oliveira de Miranda Pereira*. Seguiu-se o estudo das respostas apresentadas, secundado pela elaboração do presente Relatório, em que as recomendações insertas na Parte VIII, surgem como corolário lógico da apreciação global (ou conclusões) expendida na Parte VII, elaborada com base nos elementos escritos coligidos no decurso da Acção. São ainda enunciadas as ilegalidades passíveis de gerar responsabilidade financeira nos termos previstos na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Assinale-se ainda que, no presente documento, o texto apresentado em destacado (ou “Bold”) é da iniciativa dos seus autores salvo menção expressa em contrário.

---

<sup>(17)</sup> Em execução do despacho proferido pela Conselheira responsável pela Acção em 28.07.2008, exarado sobre a Inf. n.º 169/2008 – DCC, de 02.06.2008.

<sup>(18)</sup> Reconduzido no cargo de Director-Geral dos Serviços Prisionais por Despacho conjunto (n.º 1113/2010) do Primeiro-Ministro e do Ministro da Justiça de 17.12.2009, pub. no DR, 2.ª S., n.º 11, de 18.01.2010.



## PARTE II

### ENQUADRAMENTO GERAL DO PROTOCOLO

#### 2.1 – CARACTERIZAÇÃO LEGAL, CONTRATUAL E FINANCEIRA DO PROTOCOLO

##### 2.1.1 – CRIAÇÃO DO EPESCB: O CARÁCTER DE “EXPERIÊNCIA PILOTO”

O Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo (EPESCB), construído no concelho de Matosinhos (na freguesia de Santa Cruz do Bispo) e tendo por fim a reclusão de população feminina, situa-se na vizinhança de outra infra-estrutura prisional — o Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo (EPSCB), destinado à reclusão de população masculina.

A criação do EPESCB, protagonizada pelo DL n.º 145/2004, de 17.06, foi acompanhada pela implementação de um novo modelo de funcionamento e gestão de estabelecimentos prisionais (EP's) que “(...) *passa pela promoção da associação de entidades privadas ao exercício de actividades que, até agora, se encontravam cometidas à Administração (...)*”, como consta no preâmbulo daquele DL. De facto, até então, a Administração prisional apenas podia recorrer à contratação de entidades privadas para assegurar o fornecimento de refeições confeccionadas à população reclusa<sup>(19)</sup>.

Com o DL n.º 145/2004, “*As actividades de apoio à gestão prisional, relativas à logística e prestação de serviços à população reclusa, tais como as de manutenção e conservação de instalações e equipamentos, lavandaria e engomaria, restauração, cantina, assistência médico-sanitária, apoio ao tratamento penitenciário, creche, assistência religiosa e espiritual, ensino e formação profissional, podem ser confiadas a entidades privadas, nos termos que vierem a ser estabelecidos por via de protocolo, acordo ou outra forma de colaboração, a celebrar pela Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e sujeito a homologação pelo Ministro da Justiça*”, cf. estatuído no n.º 2 do art.º 2.º do apontado DL. Nos termos do n.º 1 do mesmo artigo, as funções da DGSP ficam reduzidas “*à segurança, coordenação do tratamento penitenciário e articulação com os tribunais e demais órgãos e serviços do Estado*”.

Dado o carácter inovatório do mencionado modelo de gestão no sector prisional, a implementar no EPESCB a título de “*experiência piloto*”, a sua execução deveria ser objecto de “*avaliação periódica e acompanhamento permanente por parte da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais*”, como referenciado no preâmbulo do DL n.º 145/2004, o qual deixa ainda antever os fins que presidiram à sua adopção por parte do legislador: a obtenção de “*maior eficiência e eficácia na gestão e administração do mesmo [do EPESCB], com a desejável redução de custos*”.

<sup>(19)</sup> Como previsto no art.º 25.º do DL n.º 265/79, de 01.08.



## 2.1.2 – O PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO: OBRIGAÇÕES DAS PARTES

O Protocolo de cooperação referido no art.º 2.º, n.º 2, do DL n.º 145/2004 viria a ser celebrado entre a DGSP e a Santa Casa da Misericórdia do Porto (SCMP), entidade que *“pela sua vocação, capacidade técnica e equipamentos sociais de que dispõe (...), reúne as condições únicas e essenciais para que lhe seja cometida a responsabilidade pela prossecução de algumas actividades da gestão prisional externa do Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo”*, conforme consta no preâmbulo do mesmo DL.

Os serviços de gestão prisional externa em referência foram assim adjudicados pelo Primeiro-Ministro (que autorizou também a correspondente despesa) em 02.09.2004 por ajuste directo, fundamentado nas especiais medidas de segurança a que a execução daqueles (serviços) teriam de se subordinar<sup>(20)</sup>.

Em 10.09.2004, as partes outorgaram o respectivo Protocolo, no valor global de € 9.353.986, IVA excluído, a realizar de acordo com a calendarização financeira especificada na Port. n.º 848/2004, pub. em 28.07.2004 (adiante referida), tendo sido posteriormente (em 17.09.2004) homologado pelo Ministro da Justiça.

Do conteúdo do mencionado Protocolo<sup>(21)</sup> (e dos seus 5 anexos) destacam-se as seguintes cláusulas:

**LOTAÇÃO** - O EPESCB tem uma lotação máxima de quatrocentas (400) reclusas, a preencher progressivamente [Preâmbulo, n.º 2]

**DEVERES GERAIS DA DGSP** - Compete à DGSP assegurar as funções de segurança, vigilância e coordenação do tratamento penitenciário consubstanciado, designadamente, no Plano Individual de Readaptação (PIR), bem como a articulação com os Tribunais e demais órgãos e serviços do Estado [cláusula 4.ª]

### ÂMBITO DA COOPERAÇÃO

É atribuída à SCMP no EPESCB a responsabilidade pelas actividades de saúde, creche e de apoio ao tratamento penitenciário, designadamente, no âmbito da gestão de programas nas áreas da formação profissional creditada, da ocupação laboral, cultural, recreativa, de formação escolar e de articulação com as famílias de origem [cláusula 2.ª n.º 1] Cabe, de igual modo, à SCMP, a responsabilidade de assegurar, directa ou indirectamente, as actividades complementares das anteriores [cláusula 2.ª n.º 1], de assistência religiosa e espiritual, de restauração, cantina, manutenção e conservação de instalações, equipamentos e espaços verdes, de gestão de resíduos e dos recursos energéticos [cláusula 2.ª n.º 2]

### AValiação e Acompanhamento

O controlo e a avaliação das actividades acordadas e, bem assim, o acompanhamento dos resultados da aplicação deste Protocolo, serão feitos pela DGSP [cláusula 8.ª n.º 1]

Para auxiliar a DGSP é criada uma Comissão de Acompanhamento, presidida pelo Director-Geral ou um seu representante e composta por mais 4 elementos, dois a designar pela DGSP e dois a designar pela SCMP, à qual compete elaborar relatórios trimestrais e anuais sobre a actividade realizada pela SCMP [cláusula 8.ª n.º 2]

Todos os relatórios com relevância para o controlo e avaliação dos resultados do Protocolo, designadamente, os relatórios de actividade e contabilísticos, devem ser enviados à Comissão de Acompanhamento pela SCMP, pelo menos

<sup>(20)</sup> Como consentido pelo disposto nos art.ºs 77.º, n.º 1, al. i), do DL n.º 197/99, de 08.06 [actual art.º 24.º, n.º 1, al. f), do CCP] e 7.º do DL n.º 257/99, de 07.07, estatuindo este último que *“As aquisições de bens e serviços efectuadas pela DGSP não estão sujeitas aos procedimentos estabelecidos no Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 128/98, de 13 de Maio, sempre que a entidade competente para autorizar a despesa determine em despacho fundamentado que as referidas aquisições devem ser acompanhadas de medidas especiais de segurança”*.

<sup>(21)</sup> Apresentado de forma mais detalhada no anexo II do relatório, para cuja consulta se remete.



numa base trimestral [cláusula 8.ª n.º 3]

**PESSOAL** - O quadro mínimo de pessoal da SCMP é o constante do mapa em anexo (Anexo I), de acordo com o qual o pessoal a afectar aos serviços a desenvolver compreende 128 trabalhadores, 88 dos quais da SCMP, prevendo-se ainda o recurso ao trabalho de 40 reclusas [cláusula 6.ª n.º 1]

#### **GESTÃO DOS RESÍDUOS E RECURSOS ENERGÉTICOS**

A SCMP encarrega-se da gestão integral dos resíduos produzidos no EP, desde o fornecimento de contentores adequados à deposição de cada tipo de resíduo até à sua recolha e reciclagem [cláusula 16.ª n.º 1]

A SCMP encarrega-se da gestão dos recursos energéticos, tendo em vista a diminuição do consumo e a diminuição da factura energética [cláusula 16.ª n.º 2]

Na vigência do Protocolo transitam para a SCMP os contratos celebrados com os fornecedores de água, electricidade, gás e outros combustíveis e serviços de comunicações, sendo da responsabilidade da SCMP a totalidade dos respectivos encargos e consumos [cláusula 7.ª n.º 8]

#### **ENCARGOS E CONTRAPARTIDAS**

Como contrapartida pelas actividades asseguradas pela SCMP, especificadas no Capítulo II (cláusulas 9.ª a 18.ª) é devido mensalmente pela DGSP [cláusula 19.ª n.º 2]:

- Uma componente fixa, que cobre os encargos com o pessoal e outros custos fixos decorrentes do desenvolvimento das actividades de responsabilidade da SCMP, correspondente a 1/12 da verba anualmente fixada;
- Uma remuneração variável diária, fixada per capita numa base anual, proporcional ao número de dias de detenção registados no mês, acrescida do factor de correcção 0,5 por cada filho de reclusa residente.

#### **DETERMINAÇÃO E REVISÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS**

A componente fixa anual e a remuneração diária variável referidas na cláusula anterior são fixadas, para o primeiro ano de vigência do contrato, respectivamente, em € 1.500.000 e € 9/dia, de acordo com o Anexo V [cláusula 20.ª n.º 1], cujo conteúdo se reproduz:

**Quadro 1**

COMPONENTE FIXA ANUAL (€)		REMUNERAÇÃO DIÁRIA VARIÁVEL (€)	
- Recursos Humanos da SCMP .....	1.004.768	- Catering .....	4,50
- Serviços (Subcontratos) .....	332.805	- Despesas com Saúde .....	2,77
- Electricidade, água, gás, combustíveis e outras desp. correntes	162.427	- Despesas com Formação .....	0,86
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.500.000</b>	- Roupas e calçado .....	0,14
Duodécimo mensal: .....	125.000	- Comunicações .....	0,13
		- Outras despesas .....	0,60
		<b>TOTAL .....</b>	<b>9,00</b>

A revisão das contrapartidas financeiras é obrigatoriamente efectuada no final do primeiro ano de vigência do presente Protocolo, tomando por referência o relatório de acompanhamento anual e a correspondente informação económico-financeira sobre a execução do mesmo, podendo, nessa altura, ser determinada a fórmula de revisão futura [cláusula 20.ª n.º 2]

**ALTERAÇÃO DO PROTOCOLO** - As cláusulas do protocolo que se revelem incompletas ou desajustadas à sua boa execução podem ser revistas e alteradas a todo o tempo, por acordo das partes ou por imposição legal [cláusula 23.ª]

**VIGÊNCIA E TERMO DO PROTOCOLO** - O Protocolo tem a duração de 3 anos, renovável por sucessivos e iguais períodos, se não for denunciado por nenhuma das partes com a antecedência mínima de um ano [cláusula 24.ª n.º 1].

Atente-se ainda que:

- Os encargos correspondentes a cada ano de execução do Protocolo não foram especificados no seu texto dada a desactualização da programação financeira definida na Port. n.º 848/2004 (pub. em 28.07.2004), ao pressupor que aquele iniciaria a sua vigência em 1 de Setembro de 2004 para uma população média de 200 reclusas e 40 crianças<sup>(22)</sup>;

<sup>(22)</sup> Cf. teor dos esclarecimentos prestados pela DGSP no proc. de visto n.º 2062/04, constantes no n.º 3 do documento anexo ao Of. da DGSP n.º 409/04/GDG, de 21.10.2004.



b) Para assegurar os serviços infra indicados, a SCMP recorreu<sup>(23)</sup>, em 2005, 2006 e 2007, à contratação das seguintes empresas:

- b.1) *Eurest (Portugal) - Sociedade Europeia de Restaurantes, Lda*, para a prestação, nos anos de 2005 e 2006, dos serviços de restauração previstos na cláusula 12.<sup>a</sup> do Protocolo. Em 2007 aqueles foram contratados à *Uniself, Gestão e Exploração de Restaurantes de Empresas, Lda*;
- b.2) *Ferrovial - Gestão e Manutenção de Empreendimentos, Lda*, para a prestação de serviços nas áreas da manutenção e gestão das instalações e equipamentos do EP, e lavandaria, limpeza e jardinagem, previstas nas cláusulas 14.<sup>a</sup>, 15.<sup>a</sup> e 16.<sup>a</sup> do Protocolo.

### 2.1.3 – A FORMAÇÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS FIXADAS NO PROTOCOLO

Na exposição antecedente (vide quadro n.º 1) referiu-se que a remuneração devida à SCMP pelos serviços contratados foi determinada em função de duas componentes:

- Fixa Anual, calculada em € 1.500.000; e
- Variável Diária, estabelecida em € 9 por reclusa (e € 4,5 por cada filho).

A aceitação dos citados valores pela DGSP firmou-se no prévio confronto daqueles com os que aquela Direcção-Geral suportaria se a gestão dos serviços em causa não fosse confiada a uma entidade externa (a SCMP). Tal comparação – ou projecção de custos – infere-se dos esclarecimentos prestados pela entidade auditada no proc. de visto n.º 2062/04, em especial os constantes no n.º 2 do documento anexo ao Of. da DGSP n.º 409/04/GDG, de 21.10.2004 e anexos (A, B e C) naquele referenciados. Com base na documentação identificada, reconstruiu-se a decomposição dos mencionados valores (€ 1.500.000 e € 9) a fim de possibilitar uma apresentação sistematizada da projecção de custos comparativa então efectuada pela DGSP.

No cálculo da componente fixa do preço interferiram dois factores:

- A anualidade dos custos: 365 dias;
- A capacidade de alojamento do EPESCB: 400 reclusas.

Ponderados tais factores, bem como o referenciado nas notas subsequentes, obtiveram-se os seguintes valores (parcelares e totais):

<sup>(23)</sup> Cf. teor do n.º 4 dos esclarecimentos prestados em documento subscrito em 31.10.2006 pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais anexo ao Of. da DGSP n.º 405/06/GDG, de 30.10.2006; n.ºs 1 e 2 dos esclarecimentos (prestados pelo mesmo dirigente em 05.02.2007) anexos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007 e n.º 7 dos esclarecimentos (subscritos pelo mesmo dirigente em 07.12.2007) anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007. Apesar de, no citado n.º 7, não se aludir à contratação, em 2007, da *Ferrovial, Lda*, a SCMP recorreu também aos serviços daquela empresa como se extrai, por ex., do facto da *Ferrovial, Lda*, ter produzido 2 Relatórios referentes a actividades desenvolvidas nos 1.º e 2.º trimestres de 2007 e da menção expressa à mesma empresa (como “prestadora de serviços da Santa Casa de Misericórdia do Porto”) na Inf. da Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais da DGSP n.º 2115, de 06.11.2007.



Quadro 2

PARCELAS	COMPONENTE FIXA			
	SCMP		DGSP	
	VALOR PADRÃO (RECLUSA/DIA) (€)	TOTAL (€)	VALOR PADRÃO (RECLUSA/DIA) (€)	TOTAL (€)
RECURSOS HUMANOS	6,88197 (6,88)	1.004.768,00	6,98518	1.019.837,00
SERVIÇOS (Subcontratos)	2,27949 (2,28)	332.805,00	2,27949 (2,28)	332.805,00
INSTALAÇÕES <sup>(24)</sup>	1,11251 (1,11)	162.427,00	1,78	259.880,00
<b>TOTAIS:</b>		<b>1.500.000,00</b>		<b>1.612.522,00</b>

NOTAS:

- a) No citado n.º 2 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 409/04/GDG, de 21.10.2004, os vários "valor padrão" (ou preços unitários) foram arredondados para 2 casas decimais. No quadro supra tais "valores padrão" são apresentados com 5 casas decimais a fim de conferir maior rigor aritmético aos totais apresentados;
- b) Os "Recursos Humanos" considerados pela DGSP ascendem a 53 funcionários<sup>(25)</sup>, mas não abrangem todo o pessoal necessário para assegurar a realização de todas as actividades cometidas à SCMP por força do Protocolo celebrado, como sejam as relativas à gestão de instalações, cozinha, refeitório, lavandaria, limpeza, jardinagem e manutenção das instalações e equipamentos do EP;
- c) Exceptuando o apontado na alínea seguinte, os totais relativos a cada uma das parcelas<sup>(26)</sup> da componente fixa supra indicados para as duas entidades (SCMP e DGSP) determinaram-se segundo a seguinte fórmula:
  - (valor padrão) x (400 reclusas x 365 dias);
- d) Atendendo a que a DGSP não adiantou qualquer "valor padrão" relativo aos recursos humanos (53 funcionários) que afectaria ao EP mas tão só um "valor médio" dos respectivos custos totais (€ 1.019.837<sup>(27)</sup>), o "valor padrão" indicado no quadro (€ 6,98518) foi calculado inversamente, ou seja: € 1.019.837 ÷ (400 x 365) = valor padrão (€ 6,98518).
- e) Em relação à parcela atinente aos "Serviços":
  - e.1) Compreende os custos relativos à subcontratação de pessoal destinado a assegurar as actividades referentes à gestão de instalações, cozinha, refeitório, lavandaria, limpeza, jardinagem, manutenção das instalações e equipamentos do EP;
  - e.2) Aplicou-se à DGSP o "valor padrão" acordado com a SCMP (€ 2,27949) para a citada parcela da componente fixa, uma vez que aquela Direcção-Geral não indicou<sup>(28)</sup> qualquer verba.

Quanto à componente variável, os "valores padrão" indicados no quadro seguinte para as duas entidades resultam:

- a) Para a SCMP: do "valor padrão" acordado com a DGSP;
- b) Para a DGSP: do teor do quadro representado no n.º 2 dos esclarecimentos (pág. 4) anexos ao Of. da DGSP n.º 409/04/GDG, de 21.10.2004 (inserto no proc. de visto 2062/04), e do custo padrão por recluso definido para o conjunto dos EP's a cargo daquela Direcção-Geral em 2003, indicados no anexo B do mesmo ofício.

<sup>(24)</sup> Compreende os encargos com electricidade, gás, água, combustíveis e outras despesas correntes.

<sup>(25)</sup> Abrangendo 37 funcionários e 16 avençados, como indicado no anexo C ao Of. da DGSP n.º 409/04/GDG, de 21.10.2004.

<sup>(26)</sup> "Recursos Humanos", "Serviços (Subcontratos)" e "Instalações".

<sup>(27)</sup> Cf. anexo C ao Of. da DGSP n.º 409/04/GDG, de 21.10.2004, inserto no proc. de visto n.º 2062/04.

<sup>(28)</sup> Não indicou porque "(...) por um lado, devido a insuficiências do sistema contabilístico que não permite a adequada autonomização desses custos e, por outro lado, porque uma parte dessas actividades ou não são de todo efectuadas, ou são-no com recurso a mão de obra reclusa e em condições que, face ao desenvolvimento tecnológico actual das instalações e equipamentos deste novo EP, não poderiam ser aplicáveis", cf. n.º 2 (pág. 3) dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 409/04/GDG, de 21.10.2004, inserto no proc. de visto n.º 2062/04.



Quadro 3

COMPONENTE VARIÁVEL		
PARCELAS	VALOR PADRÃO (RECLUSA/DIA) (€)	
	SCMP	DGSP
ALIMENTAÇÃO (Catering)	4,50	4,73
SAÚDE	2,77	4,20 <sup>(29)</sup>
OUTRAS DESPESAS (roupa, formação, calçado, comunicações e outras)	1,73 <sup>(30)</sup>	2,42
<b>TOTAIS:</b>	<b>9,00</b>	<b>11,35</b>

Como decorre do confronto dos dois quadros anteriores, os vários “valor padrão” então propostos pela SCMP eram globalmente inferiores aos praticados pela DGSP no âmbito da administração dos vários estabelecimentos penitenciários em 2003.

Determinadas as componentes ou custos fixos e variáveis nos termos descritos, as Ministras de Estado e das Finanças e da Justiça autorizaram, por despacho conjunto (de 15.07.2004), a DGSP a despender a respectiva despesa global (€ 9.353.986) ao longo do quadriénio 2004/2007, cf. teor da Port. n.º 848/04 (2.ª Série)<sup>(31)</sup>, cuja decomposição do total da despesa naquela indicada para cada um dos anos económicos consta no anexo D dos esclarecimentos<sup>(32)</sup> que acompanharam o Of. da DGSP n.º 409/04/GDG, de 21.10.2004. Em conformidade com o citado anexo D, o cálculo da despesa prevista naquela portaria atendeu aos seguintes pressupostos:

- ▶ Início previsível da vigência do Protocolo: 01.09.2004;
- ▶ Em 2004 o número médio de reclusas ascenderia a 200 e nos anos subsequentes a 400;
- ▶ Considerou-se, em média, que 20% das reclusas estão acompanhadas de um filho;
- ▶ As componentes fixa e variável são actualizadas em 5% a partir de 2005.

Ante os pressupostos enunciados e os custos fixos (€ 1.500.000/ano) e variáveis (€ 9/dia por reclusa e € 4,5/dia por criança) acordados com a SCMP, a Port. n.º 848/04 definiu a programação financeira da despesa nos termos infra especificados:

Quadro 4

ANOS	1/09/2004 a 31/12/2004	2005		2006		1/01/2007 a 31/08/2007	
N.º DE RECLUSAS	200	400		400		400	
CUSTOS:	(S/Actualiz.)	(S/Actualiz.)	(C/Actualiz.)	(S/Actualiz.)	(C/Actualiz.)	(S/Actualiz.)	(C/Actualiz.)
CUSTO FIXO	500.000	1.500.000	1.575.000	1.500.000	1.653.750	1.000.000	1.157.625
CUSTO VARIÁVEL RECLUSAS	219.000	1.314.000	1.379.700	1.314.000	1.448.685	876.000	1.014.080
CUSTO VARIÁVEL CRIANÇAS	21.900	131.400	137.970	131.400	144.869	87.600	101.408
<b>TOTAIS POR ANO (€):</b>	<b>740.900</b>	<b>3.092.670</b>		<b>3.247.304</b>		<b>2.273.112</b>	

Saliente-se que os encargos em referência — no valor total de € 9.353.986 — não contemplaram quaisquer verbas destinadas ao pagamento do IVA incidente sobre os serviços a prestar pela SCMP por se ter considerado que aqueles se encontrariam isentos

<sup>(29)</sup> Valor que agrega os custos padrão relativos à aquisição de medicamentos e outros bens (€ 2,22) e à aquisição de serviços (€ 1,98).

<sup>(30)</sup> Cf. resultado da soma das seguintes parcelas, discriminadas no Anexo V ao Protocolo: € 0,86 (despesas com formação); € 0,14 (roupa e calçado); € 0,13 (comunicações) e € 0,60 (outras despesas). O mesmo valor (€ 1,73) consta no quadro representado no n.º 2 (pág. 4) dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 409/04/GDG, de 21.10.2004, inserto no proc. de visto n.º 2062/04.

<sup>(31)</sup> Pub. no DR, 2.ª Série, n.º 176, de 28.07.2004 (pág. 11347).

<sup>(32)</sup> Enviados ao TC no âmbito do proc. de visto n.º 2062/04. Como declarado no n.º 3 dos referidos esclarecimentos “(...) os citados encargos foram calculados de acordo com o Anexo D a esta resposta (...)”.



de tal imposto<sup>(33)</sup>. E, diferentemente do previsto na Port. n.º 848/04, o Protocolo iniciou a sua vigência em 02.01.2005 (cf. sua cláusula 24.ª, n.º 2), tendo o EPESCB recebido as primeiras reclusas em 03.01.2005<sup>(34)</sup>.

## 2.2 – ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS SUBJACENTES À FORMAÇÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS FIXADAS NO PROTOCOLO

### 2.2.1 – REDUÇÃO DA CAPACIDADE MÁXIMA DE ALOJAMENTO DO EPESCB

No decurso da Acção apurou-se que, na sequência da avaliação efectuada ao EPESCB pelo Serviço de Auditoria e Inspeção da DGSP, **a sua lotação máxima foi reduzida de 400 para 354 reclusas**, como consta no Relatório (datado de 09.09.2004) produzido pelo citado Serviço e homologado em 19.11.2004 pelo então Director-Geral dos Serviços Prisionais<sup>(35)</sup>. Ainda segundo o mesmo documento<sup>(36)</sup>, a lotação máxima do EP compreende 328 lugares em regime comum e 26 em regime aberto (RAVI/RAVE) nos termos seguidamente indicados:

- Zona A, Alas 1 e 2: 82 lugares por Ala (164 lugares);
- Zona B, Alas 1 e 2: 82 lugares por Ala (164 lugares);
- Sector RAVI/RAVE: 26 lugares.

Porém, duas das quatro Alas do EPESCB permaneceram encerradas<sup>(37)</sup> durante, pelo menos, os dois primeiros anos de vigência do Protocolo por carência de guardas prisionais, como melhor desenvolvido no ponto seguinte.

### 2.2.2 – INSUFICIÊNCIA DO CORPO DA GUARDA PRISIONAL DO EPESCB

A insuficiência de guardas prisionais prejudicou, desde o início da sua abertura (em 03.01.2005), o funcionamento pleno do EPESCB (4 Alas prisionais), cujo corpo da guarda prisional era formado, em 2005, por 99 elementos<sup>(38)</sup> e, em 2006, por 110 elementos sendo

<sup>(33)</sup> Como corroborado no n.º 16 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007, no qual se refere o seguinte: “*Aquando das negociações estabelecidas com a Santa Casa da Misericórdia do Porto conducentes à celebração do Protocolo os valores nele fixados pressupunha o custo final para a DGSP, situação que tinha como referência que o Protocolo a celebrar com a SCMP cairia no âmbito das isenções previstas no n.º 8 do artigo 9.º do Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado, uma vez que as actividades se desenvolveriam directamente em benefício dos utentes do EPESCB, não assumindo a natureza de uma prestação de serviços a terceiros. Assim, nos trabalhos preparatórios do Protocolo, inclusive na Portaria de Extensão de Encargos, aprovada por Suas Excelências as Ministras das Finanças e da Justiça, o acréscimo de encargos oriundo do IVA nunca foi equacionado e subsequentemente não se encontrava previsto (...)*”.

<sup>(34)</sup> Cf. declarado no “Relatório de Actividades de 2005” (pág. 4), de “Maio de 2006”, elaborado pela C.A.

<sup>(35)</sup> Cf. despacho proferido pelo ex Director-Geral dos Serviços Prisionais, Dr. Luís Manuel de Oliveira de Miranda Pereira, sobre o telefax do Serviço de Auditoria e Inspeção da DGSP n.º 1591, de 09.09.2004. Anote-se que o Relatório citado no texto: a) foi elaborado em data anterior à da outorga (10.09.2004) do Protocolo objecto da Acção; b) não instruiu o proc. de visto n.º 2062/2004.

<sup>(36)</sup> Bem como segundo o declarado no n.º 2 dos esclarecimentos subscritos pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, Dr. Rui Sá Gomes, anexos ao Of. da DGSP n.º 405/06/GDG, de 30.10.2006.

<sup>(37)</sup> Como se conclui do teor de elementos coligidos durante a Acção. Assim, nos esclarecimentos prestados em 31.10.2006 (anexos ao Of. da DGSP n.º 405/06/GDG, de 30.10.2006), o Director-Geral dos Serviços Prisionais em exercício declarava (no n.º 1) que “*Actualmente, o Estabelecimento Prisional tem um corpo da guarda constituído por 110 elementos, sendo que para abrir as duas alas que ainda se encontram encerradas necessita de mais 36 guardas femininas*”. Também o Relatório de Actividades da DGSP relativo aos anos de “2005/2006” assinalava que “*Mantiveram-se activas apenas 2 Alas prisionais, aguardando-se o reforço de pessoal de vigilância feminino para a abertura das restantes Alas*” (Vol. 2, pág. 121, na “Nota Introdutória” atinente ao ano de 2006).

<sup>(38)</sup> Como consta no “Relatório de Actividades de 2005” (pág. 15), datado de “Maio de 2006”, elaborado pela C.A.



que, de acordo com o declarado pela entidade auditada<sup>(39)</sup>, seriam necessários mais 36 guardas (no total de 146) para que aquele EP pudesse alojar as 354 reclusas referidas no ponto anterior.

Com o objectivo de superar a mencionada insuficiência foi aberto<sup>(40)</sup>, em 19.08.2005, um concurso externo de ingresso para o preenchimento de 80 lugares de guarda prisional cuja lista de classificação final das respectivas candidatas foi publicada em 28.05.2007<sup>(41)</sup>, as quais frequentaram ainda um curso de formação no EPESCB que decorreu entre 01.10.2007 e 15.02.2008<sup>(42)</sup>. Face a outros elementos documentais consultados<sup>(43)</sup>, apurou-se que as restantes 2 Alas prisionais terão entrado em funcionamento no 2.º trimestre de 2007 pelo que, **até esta data, a capacidade máxima de alojamento do EP circunscreveu-se a 190 reclusas**<sup>(44)</sup>.

### 2.2.3 – A SUJEIÇÃO AO IVA DOS SERVIÇOS COMPREENDIDOS NO PROTOCOLO

Como referido no anterior p. 2.1.3, os encargos previstos no Protocolo não incluíram o valor do IVA por, inicialmente, as partes terem considerado que os serviços naquele estipulados se subsumiam à isenção prevista no n.º 8 do art.º 9.º do CIVA. E, efectivamente, entre Janeiro de 2005 e Outubro de 2006, a SCMP não cobrou o IVA pelos serviços prestados, como evidenciado pela facturação emitida naquele período temporal. No entanto, **ainda antes do início da execução do Protocolo**, a SCMP solicitara (por fax de 06.09.2004) à Direcção de Serviços do IVA da DGCI que clarificasse se tais serviços estavam ou não sujeitos a tributação. Em Março de 2005, aquela Direcção de Serviços comunicou-lhe<sup>(45)</sup> que a área da gestão prisional externa não estava abrangida pela mencionada isenção legal de acordo com a interpretação preconizada no p. 9 do ofício circular da DGCI n.º 115934, de 19.12.1988. Mais tarde, a mesma Direcção de Serviços do IVA reafirma o entendimento antes expresso, mas agora em parecer vinculativo<sup>(46)</sup>, comunicado à SCMP em 23.06.2006 através do seu Of. n.º 067677. E, em 30.06.2006, a SCMP transmitiu<sup>(47)</sup> à DGSP “(...) a resposta que foi dada pelo Ministério das Finanças no que concerne à restituição do IVA”, presumindo-se que a alegada resposta corresponde ao citado parecer da DGCI.

Face àquele parecer, a SCMP anulou todas as facturas emitidas em 2006 e emitiu novas facturas, nas quais indicou as taxas (de IVA) aplicáveis aos serviços prestados<sup>(48)</sup>. Quanto à

<sup>(39)</sup> No n.º 1 dos esclarecimentos prestados pelo Director-Geral da DGSP, Dr. Rui Sá Gomes, anexos ao Of. da DGSP n.º 405/06/GDG, de 30.10.2006.

<sup>(40)</sup> Cf. aviso (n.º 7413/2005) pub. no DR, 2.ª Série, n.º 159, de 19.08.2005.

<sup>(41)</sup> Cf. Aviso n.º 9542/2007, pub. no DR, 2.ª S., n.º 102, de 28.05.2007.

<sup>(42)</sup> Como declarado pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais no n.º 9 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(43)</sup> Nomeadamente os Relatórios de “Actividades de Manutenção” (datados de “12.04.2007” e “20.07.2007”) referentes aos 1.º e 2.º trimestres de 2007, elaborados pela *Ferrovial, Lda* (empresa subcontratada da SCMP).

<sup>(44)</sup> Valor apurado nos seguintes termos: (2 Alas x 82 reclusas [por Ala]) + 26 reclusas RAVI/RAVE.

<sup>(45)</sup> Cf. teor da Informação n.º 1302, de 24.03.2005, anexa ao ofício da DGCI n.º 34906, de 29.03.2005.

<sup>(46)</sup> Parecer com o n.º 1569, de 17.02.2006, emitido na sequência de requerimento formulado pela SCMP em 02.02.2005 ao abrigo do disposto nos art.ºs 68.º da LGT e 57.º do CPPT.

<sup>(47)</sup> Através de fax com o n.º 1612, de 30.06.2006.

<sup>(48)</sup> Neste sentido, vide ainda o afirmado no n.º 16 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007.



# Tribunal de Contas

facturação emitida no ano de 2005, o ofício (n.º 78) da SCMP, de 26.01.2007 (remitido à Subdirectora-Geral dos Serviços Prisionais)<sup>(49)</sup>, refere apenas o seguinte: “*Quanto ao «IVA a pagar» referente ao ano de 2005, informa-se que o mesmo foi apurado **extra contabilisticamente**, tendo já sido liquidado*”<sup>(50)</sup>.

A “nova” facturação de 2006 e a facturação de 2007 entretanto emitida — discriminada no anexo VIII — passou assim a incluir o valor do IVA nos termos seguidamente sumariados.

Relativamente à componente variável<sup>(51)</sup> das contrapartidas financeiras, constata-se que as facturas disponibilizadas indicam, para cada uma das parcelas em que aquela se decompõe, os respectivos preços unitários, com e sem IVA, como seguidamente se sintetiza:

Quadro 5

REMUNERAÇÃO DIÁRIA VARIÁVEL	VALOR COM IVA (€)	VALOR SEM IVA (€)	TAXA DE IVA
Catering	4,50	4,018	12%
Despesas com Saúde	2,77	2,770	Isento
Despesas com Formação	0,86	0,860	Isento
Roupa e calçado	0,14	0,116	21%
Comunicações	0,13	0,107	21%
Outras despesas	0,60	0,496	21%
<b>TOTAL DA DIÁRIA (€):</b>	<b>9,00</b>	<b>8,367</b>	

No que concerne à facturação referente à componente fixa das mesmas contrapartidas, verifica-se que o valor líquido (de imposto) daquela componente foi calculado com base no duodécimo mensal (€ 125.000) fixado no Protocolo, depois de deduzido o valor do IVA equivalente a 21% daquele duodécimo, ou seja:

Quadro 6

Componente Fixa (sem IVA)	€ 103.305,78
IVA (21%)	€ 21.694,22
<b>TOTAL MENSAL</b>	<b>€ 125.000,00</b>

Saliente-se que, diversamente do verificado na facturação relativa à componente variável, a atinente à componente fixa das contrapartidas não individualiza os custos de cada uma das parcelas (“*Recursos Humanos da SCMP*”, “*Serviços*” e “*Electricidade, água, gás, combustíveis e outras despesas correntes*”) que a integram.

Face ao que antecede, observa-se que, apesar das partes não terem promovido a modificação do texto do Protocolo — e, em particular, dos valores indicados na sua cláusula 20.ª, n.º 1, detalhados no seu anexo V —, o tratamento contabilístico adoptado no biénio 2006/2007 revela que aquelas consideraram que as contrapartidas financeiras estipuladas incluíam o valor do IVA. Por conseguinte, **conclui-se que os valores das componentes**

<sup>(49)</sup> O ofício identificado no texto foi remetido pela DGSP em anexo ao seu Of. n.º 81/GDG, de 05.02.2007.

<sup>(50)</sup> A não substituição da facturação emitida em 2005 é reafirmada no n.º 27 dos esclarecimentos (de “07.12.2007”) prestados pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, que acompanharam o Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(51)</sup> Engloba os custos suportados pela SCMP com a prestação dos serviços indicados no quadro 5, sendo determinada em função da seguinte operação: (n.º de dias de detenção registados no mês x n.º de reclusas x uma remuneração diária), acrescida do factor de correcção 0,5 por cada filho de reclusa residente.



## Tribunal de Contas

---

**fixa e variável das contrapartidas financeiras fixadas na cláusula 20.<sup>a</sup>, n.º 1, do Protocolo — €1.500.000/ano (€125.000/mês) e €9/dia — foram reduzidos para, respectivamente, €1.239.669,36/ano (€103.305,78/mês) e €8,36/dia (€4,18/dia por criança de reclusa).**

Tal conclusão, sustentada no declarado pelos responsáveis notificados do relato, clarificou as dúvidas que, sobre a matéria, foram expressas na sua Parte II, p. 2.2.3 (pág. 14 e segs). Saliente-se que, apesar desta conclusão não se fundar em factos novos ou implicar valorações jurídicas desses mesmos factos diversas e ou mais gravosas para aqueles responsáveis, apresentam-se, no anexo III deste documento, os elementos ponderados na sua formulação.



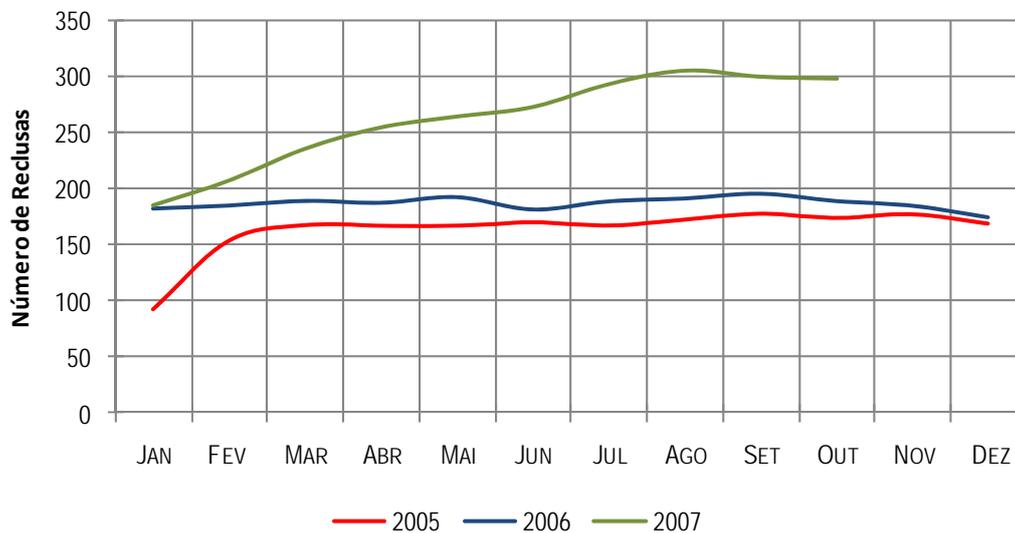
## PARTE III

### EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO PROTOCOLO

Antes de se dar conta dos serviços prestados pela SCMP no triénio 2005/2007 em execução do Protocolo objecto da Acção e da consequente despesa suportada pela DGSP, resume-se, no ponto seguinte, o universo de destinatários de tais serviços verificado no referido triénio.

#### 3.1 – OCUPAÇÃO DO EPESCB DE JANEIRO DE 2005 A OUTUBRO DE 2007

De acordo com os dados remetidos pela entidade auditada, detalhados no anexo IV, a média mensal de reclusas detidas no EPESCB apresentou, entre **Janeiro de 2005 e Outubro de 2007**, a seguinte evolução:



Como se observa do gráfico anterior, nos dois primeiros anos de vigência do Protocolo a média mensal de detidas mais elevada registada em cada ano não superou as 200 reclusas<sup>(52)</sup>, constatando-se que só em Agosto de 2007 é que tal média excederia as 300 (reclusas).

Quanto à média anual<sup>(53)</sup> de ocupação efectiva do EP, apuraram-se os seguintes valores:

- Em 2005 (Janeiro a Dezembro): 163 reclusas e 10 crianças;
- Em 2006 (Janeiro a Dezembro): 187 reclusas e 10 crianças;
- Em 2007 (Janeiro a Outubro): 261 reclusas e 17 crianças.

#### 3.2 – EXECUÇÃO FÍSICA: SERVIÇOS PRESTADOS PELA SCMP

Nos pontos subsequentes sumariam-se<sup>(54)</sup> as actividades prosseguidas pela SCMP nos anos de 2005, 2006 e 1.º semestre de 2007 em execução do Protocolo.

<sup>(52)</sup> Quer em 2005, quer em 2006, a média mensal de reclusas mais elevada ocorreu no mês de Setembro (178 reclusas em 2005 e 196 em 2006).

<sup>(53)</sup> Naturalmente que, em relação a 2007, a referida “anualidade” cinge-se aos primeiros 10 meses daquele ano.



## 3.2.1 – SERVIÇOS DE SAÚDE

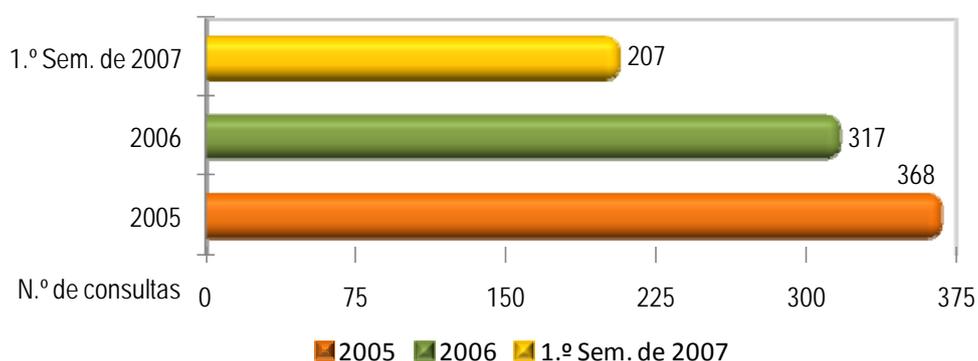
No âmbito dos serviços de saúde compreendidos na cláusula 9.<sup>a</sup> do Protocolo apurou-se que, durante o ano de 2005, a SCMP implementou *Guidelines* (protocolos de actuação) em consultas de enfermagem, procedeu à caracterização clínica das utentes, criou a Comissão de Farmácia e Terapêutica, elaborou um Formulário Interno de Medicamentos, implementou consultas de risco, desenvolveu o sistema de dupla confirmação e toma assistida de medicamentos, promoveu acordos e parcerias de colaboração, informatizou o processo clínico, efectuou rastreios e realizou uma acção de formação sobre “Higiene Pessoal”.

Em 2006, a SCMP desenvolveu múltiplas actividades, como as que a seguir se indicam:

- Implementação de um Plano de Educação para a Saúde, que compreendeu sessões sobre riscos da exposição solar prolongada, doenças infecto-contagiosas (tuberculose, hepatites virais e HIV/Sida), patologias aditivas (tabagismo, toxicod dependência e alcoolismo), planeamento familiar e saúde oral;
- Rastreio do cancro do colo do útero e da mama;
- Elaboração de estudos retrospectivos a fim de obter indicadores sobre a saúde da população reclusa, necessários para estabelecer critérios e formas de actuação;
- Organização das 1.<sup>as</sup> jornadas nacionais de saúde em Meio Prisional.

A apresentação das actividades (de natureza análoga às desenvolvidas em 2005 e 2006, antes referidas) realizadas no 1.º semestre de 2007 foi prejudicada pela sua omissão no respectivo Relatório<sup>(55)</sup>.

Ressalvado o facto de apenas se dispor de dados até ao 1.º semestre de 2007, verificou-se, no âmbito dos cuidados de saúde prestados desde 2005, uma progressiva diminuição do número de **consultas realizadas no exterior do EP** ao longo de 2006, como ilustrado no gráfico seguinte:



NOTA: para maior detalhe vide o quadro 1 do anexo V do relatório.

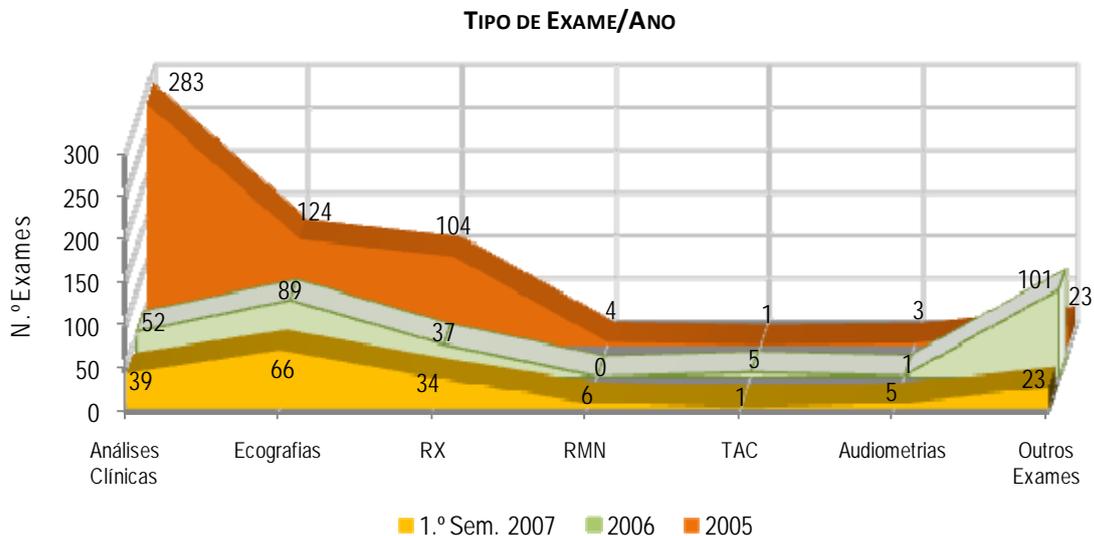
<sup>(54)</sup> Com base em elementos documentais reunidos no decurso da Acção, designadamente: i) Relatório (datado de “Maio de 2006”) elaborado pela C.A., referente às actividades desenvolvidas pela SCMP no ano de 2005; ii) Relatórios trimestrais elaborados pela SCMP relativos às actividades prosseguidas nos anos de 2005 e 2006; iii) Relatório semestral produzido pela SCMP respeitante às actividades desenvolvidas no 1.º semestre de 2007; iv) informações diversas da DGSP e SCMP relativas à aquisição de bens (equipamentos) e serviços (reparações) no âmbito das intervenções de manutenção correctiva necessários ao regular funcionamento do EPESCB.

<sup>(55)</sup> No Relatório (datado de “28 de Junho de 2007”) elaborado pelos responsáveis dos Serviços Clínicos da SCMP, os seus autores assinalam que “(...) remetemos para o final de 2007 a apresentação da avaliação dos projectos em curso e enunciados no plano de actividades para este ano” (pág. 22 do Relatório citado).



# Tribunal de Contas

Com a ressalva apontada no parágrafo anterior, também ao longo do período temporal em apreço se registou a realização de um menor número de **exames complementares de diagnóstico efectuados no exterior do EPESCB**, como evidenciado no gráfico infra:



Como se infere dos dados<sup>(56)</sup> indicados no gráfico anterior, em 2005 o número total de exames ascendeu a 542, em 2006 diminuiu para 285 e no 1.º semestre de 2007 perfazia 174.

**Nas instalações do EPESCB** a SCMP promoveu, de 2005 ao 1.º semestre de 2007, a realização de 106.681<sup>(57)</sup> **consultas/acções de saúde**, repartidas pelas especialidades especificadas no quadro 3 do anexo V do relatório. Daquele quadro destaca-se a realização de um maior número de acções de saúde em 2006, decorrente da implementação de novas actividades de enfermagem, em particular a instituição das consultas de recurso, de tratamentos com metadona e a realização, no EP, de alguns exames complementares de diagnóstico.

### 3.2.2 – SERVIÇOS DE APOIO AO TRATAMENTO PENITENCIÁRIO: FORMAÇÃO PROFISSIONAL E OCUPAÇÃO LABORAL

De Janeiro de 2005 a Junho de 2007, a SCMP organizou, pelo menos, 8 **acções de formação profissional**, caracterizadas no quadro 1 do anexo VI do relatório.

Em 04.04.2006, a DGSP, a SCMP e a Câmara Municipal de Matosinhos celebraram um Protocolo no qual se estabeleceram os termos e condições em que reclusas do EPESCB poderiam participar em acções de formação promovidas pela Autarquia, bem como desenvolver naquela uma actividade laboral<sup>(58)</sup> remunerada. No entanto, até Novembro de

<sup>(56)</sup> Apresentados com maior detalhe no quadro 2 do anexo V do relatório.

<sup>(57)</sup> Resultado da soma das acções realizadas em 2005, 2006 e no 1.º semestre de 2007 (correspondentes a 36.101, 43.026 e 27.554, respectivamente).

<sup>(58)</sup> Com especial relevância nas áreas da limpeza e manutenção de espaços públicos (cláusula 1.ª). De acordo com o conteúdo do dito Protocolo, a SCMP comprometeu-se a assegurar o transporte das reclusas entre o EPESCB e os locais onde (continua na pág. seguinte)

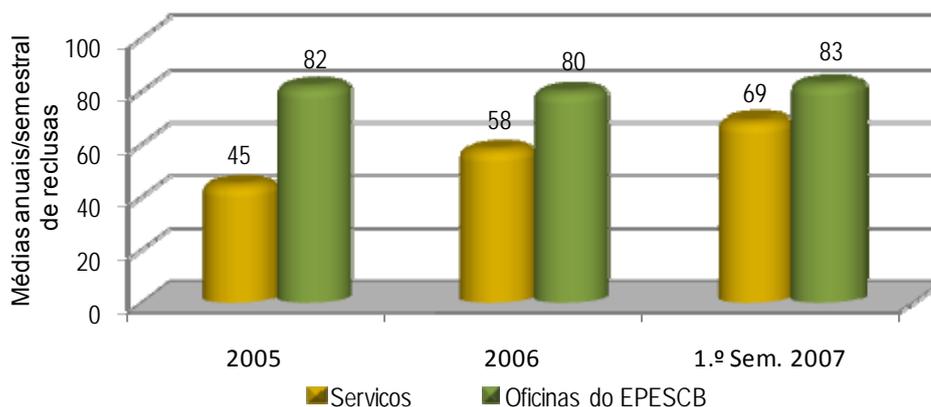


## Tribunal de Contas

2007<sup>(59)</sup>, nenhuma das detidas naquele EP frequentou cursos ou acções de formação instituídas ao abrigo do Protocolo em referência, como confirmado pela entidade auditada<sup>(60)</sup>. No que respeita à **vertente laboral** prevista no mesmo Protocolo, a DGSP informou<sup>(61)</sup> que em 14.06.2006 foi criada uma brigada de trabalho formada por 7 reclusas, “a qual se tem mantido a trabalhar no Horto Municipal, onde exercem funções diversas de acordo com o previsto e mediante as necessidades da edilidade”, situação que se manteve no 1.º semestre de 2007<sup>(62)</sup>.

Além daquela brigada de trabalho, a SCMP assegurou a ocupação laboral das reclusas através da sua afectação à realização de serviços diversos em vários espaços do EP (exs. cozinhas, refeitórios, lavandaria, jardinagem), bem como à prestação de trabalho remunerado nas oficinas naquele existentes em conformidade com o volume de encomendas feitas por empresas do exterior.

No gráfico seguinte apresentam-se as médias anual e semestral de reclusas que prestaram serviços e trabalharam nas oficinas do EPESCB de Janeiro de 2005 a Junho de 2007, cf. informação pormenorizada no quadro 2 do anexo VI.



Como resulta do quadro 2 antes mencionado, em 2006 verificou-se um acréscimo da média de reclusas (58) afectas à prestação de serviços no EPESCB, acompanhando a evolução da população detida naquele (EP), registada no mesmo ano. Porém, apesar daquela evolução, constatou-se uma ligeira quebra da média de reclusas (80) recrutadas para prestar trabalho nas oficinas do EPESCB em 2006, eventualmente devida a uma diminuição do volume de encomendas por parte das empresas contratantes. As médias de reclusas afectas à prestação de serviços (69) e de trabalho oficial (83) registadas no 1.º semestre de 2007

---

estas iriam exercer a sua actividade laboral (cláusula 4.ª), cabendo ao Município fornecer àquelas as respectivas refeições (almoço) ou o correspondente subsídio (cláusula 5.ª), bem como reservar-lhes uma quota nas acções de formação profissional por si organizadas (cláusula 8.ª). A concretização deste Protocolo (anualmente renovável) processar-se-ia mediante a celebração de “Acordos Adicionais” para cada acção promovida.

<sup>(59)</sup> Atenta a data (07.12.2007) em que foram prestados os esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07.

<sup>(60)</sup> Cf. al. i.2) dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007, e al. j) dos esclarecimentos que acompanharam o Of. dos Serviços Prisionais n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(61)</sup> Cf. al. i.1) dos esclarecimentos prestados em anexo ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007.

<sup>(62)</sup> Cf. teor do Relatório de Actividades da SCMP relativo ao 1.º semestre de 2007. Assim e na parte respeitante às “Actividades de Apoio ao Tratamento Penitenciário”, refere-se que “no âmbito do protocolo estabelecido entre a SCMP e a Câmara Municipal de Matosinhos encontram-se 7 reclusas a exercer funções no horto municipal e em diferentes áreas ajardinadas”.

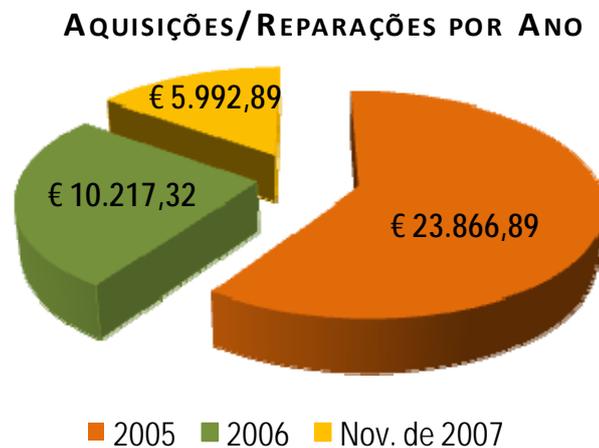


ultrapassaram as verificadas em 2005 e 2006 o que, *a priori*, é explicável pelo crescimento do universo de detidas residentes no EPESCB no citado semestre.

Em termos globais, constata-se que em 2005 a SCMP alcançou uma taxa de ocupação laboral (77,91%) superior à atingida em 2006 (73,80%) sendo que, em 2007, o facto de apenas se dispor de dados referentes ao 1.º semestre inviabiliza qualquer análise comparativa.

### 3.2.3 – SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO (CORRECTIVA) E CONSERVAÇÃO DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS DO EPESCB

De Janeiro de 2005 a Novembro de 2007<sup>(63)</sup> e no âmbito dos serviços de manutenção (correctiva) e conservação de instalações e equipamentos a que se vinculou<sup>(64)</sup>, a SCMP propôs e a DGSP aceitou a aquisição dos bens (peças e equipamentos) e dos serviços (reparações) detalhados no anexo VII, no montante total de € 40.077,10, com IVA, repartidos nos termos ilustrados no gráfico que se segue:



Os montantes indicados destinaram-se a custear a aquisição dos bens e serviços que a seguir se resumem:

Quadro 7

BENS/SERVIÇOS	LOCAL DE INSTALAÇÃO	DATA DA AQUISIÇÃO DOS BENS/SERVIÇOS	VALOR GLOBAL (c/IVA) €
Suportes de televisão	RAVI/RAVE	Mar. de 2005	357,00
Carro de transporte de medicação (e 16 tabuleiros)	Serviços Clínicos	06.04.2005	4.889,00
Aparelho de ar condicionado (1 unidade)	Farmácia	12.09.2005	11.910,09
Aparelho de ar condicionado (1 unidade)	Central de Segurança		
Cadeiras em madeira de pinho	Salas de Trabalho	Set. de 2005	3.660,00
Mesas em madeira de pinho	Salas de Trabalho	Set. de 2005	3.050,80
Reparação duma marmitta de 300 l	Cozinha Central	30.05.2006	498,52
Destartarizador	Serviços Clínicos	02.06.2006	484,00
Turbo Trituradora	Cozinha Central	12.07.2006	4.089,80
Reparação de Vídeo multiplexer	Central de Segurança	07.07.2006	961,95
Serras de fita nas serras de corte (2 unidades)	Cozinha Central		
Serras de fita nas serras de corte (1 unidade)	Cozinha dos Funcionários	14.12.2006	4.183,05
Substituição de vidro partido	Cela da Ala 3		

<sup>(63)</sup> Atenta a data (07.12.2007) em que foram prestados os esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07.

<sup>(64)</sup> Nos termos previstos nas cláusulas 7.ª e 15.ª do Protocolo objecto da Acção.



# Tribunal de Contas

BENS/SERVIÇOS	LOCAL DE INSTALAÇÃO	DATA DA AQUISIÇÃO DOS BENS/SERVIÇOS	VALOR GLOBAL (c/IVA) €
Electroválvula de máquina de lavar louça	Cozinha dos Funcionários		
Reparação do bebedouro	Refeitório da Ala 3		
Reparação do bebedouro	Refeitório da Ala 4		
Substituição de disjuntor e diferencial do quadro eléctrico	Cozinha dos Funcionários		
Reparação de Forno	Cozinha Central		
Reparação de arca frigorífica	Cozinha dos Funcionários		
Substituição de interruptores dos gradões eléctricos	Alas prisionais		
Reparação de câmara CCTV	Exterior das Alas prisionais		
Doppler Fetal	Serviços Clínicos	31.07.2007	447,70
Substituição da Torneira Misturadora	Cozinha Central		
Reparação de 2 Marmitas	Cozinha Central		
Substituição de 1 motor de ventilação do Forno	Cozinha Central		
Substituição de outro motor de ventilação do Forno	Cozinha Central		
Reparação de 3 Trituradoras portáteis	Cozinha Central	20.09.2007	3.929,84
Reparação da keyboard	Central de Segurança		
Substituição de 2 vidros partidos	Celas de Alas prisionais		
Substituição de 1 vidro partido	Espaço comum do EP		
Reparação de 5 Insectocutores	-----		
Janela de correr metálica	Portaria	19.11.2007	189,06
Aparelho de ar condicionado (1 unidade)	Farmácia	30.11.2007	1.426,29
<b>TOTAL (c/ IVA):</b>			<b>40.077,10</b>

Do quadro anterior constata-se que a **maioria das intervenções correctivas efectuadas incidiram sobre equipamentos localizados nas cozinhas** central e dos funcionários do EPESCB.

### 3.2.4 – OUTROS SERVIÇOS PRESTADOS

Além dos serviços mencionados nos pontos precedentes, a SCMP assegurou a realização de outros em cumprimento das restantes obrigações protocoladas (exs. apoio ao tratamento penitenciário, ensino, organização da biblioteca), cuja descrição tornaria o presente documento injustificadamente extenso. Por conseguinte, optou-se por aludir, de forma aleatória, a alguns desses serviços, desenvolvidos pela SCMP entre Janeiro de 2005 e o 1.º Semestre de 2007:

- ✓ Criação de um Espaço Artesanal numa sala do sector oficial do EP onde se promovem actividades no âmbito da ocupação dos tempos livres;
- ✓ Criação de um grupo de teatro do EPESCB;
- ✓ Fundação do jornal do EPESCB;
- ✓ Promoção de actividades recreativas de natureza diversa através da realização de concursos, peças de teatro, organização de exposições e eventos festivos;
- ✓ Realização de actividades desportivas (aulas de educação física);
- ✓ Realização de sessões de apoio terapêutico na Creche;
- ✓ Prestação de aulas do ensino básico (1.º, 2.º e 3.º ciclos);
- ✓ Incremento das obras disponíveis na Biblioteca do EP.



# Tribunal de Contas

---

Cumpra ainda assinalar que, no âmbito dos serviços de restauração (previstos na cláusula 12.<sup>a</sup> do Protocolo), a SCMP assegurou o **fornecimento de 219.729 diárias** às reclusas e crianças alojadas no EPESCB nos termos infra indicados<sup>(65)</sup>:

- Em 2005 (Janeiro a Dezembro): 62.969 diárias;
- Em 2006 (Janeiro a Dezembro): 72.013 diárias;
- Em 2007 (Janeiro a Outubro): 84.747 diárias.

## 3.3 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROTOCOLO

---

Para fazer face às obrigações financeiras emergentes do Protocolo, a DGSP foi autorizada a despender a importância global de € 9.353.986,00, de acordo com a calendarização fixada na Port. n.º 848/04<sup>(66)</sup> (de 28.07.2004), balizada entre 01.09.2004 e 31.08.2007. Porém, tal calendarização tornou-se desajustada à realidade em virtude do Protocolo ter iniciado a sua vigência em Janeiro de 2005, pelo que, no decurso da Acção, procurou-se determinar se tinha sido efectuado um eventual reescalonamento da despesa objecto da dita Portaria. Sobre a matéria, apenas se apurou que, em Dezembro de 2007, a DGSP submeteu à apreciação do Ministro da Justiça *“autorização, nos termos do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, para a realização da despesa no valor de 215.885€, por contrapartida do saldo disponível do ano de 2004”*, cf. teor da Inf. n.º 80/DGSP/DSGRFP/DPCO<sup>(67)</sup>, de 26.11.2007, desconhecendo-se se o solicitado foi (ou não) favoravelmente acolhido pelo referido membro do governo.

Quanto à execução financeira do Protocolo, a exposição que se segue não abrange todo o seu período de vigência — de Janeiro de 2005 a Dezembro de 2007 —, tendo ficado por apurar a concretizada nos meses de Novembro e Dezembro de 2007<sup>(68)</sup>, como evidenciado no quadro 1 do anexo VIII d relatório. Com base nos elementos indicados naquele quadro elaborou-se o gráfico seguidamente representado, que ilustra a despesa facturada e paga desde Janeiro de 2005 a Novembro de 2007.

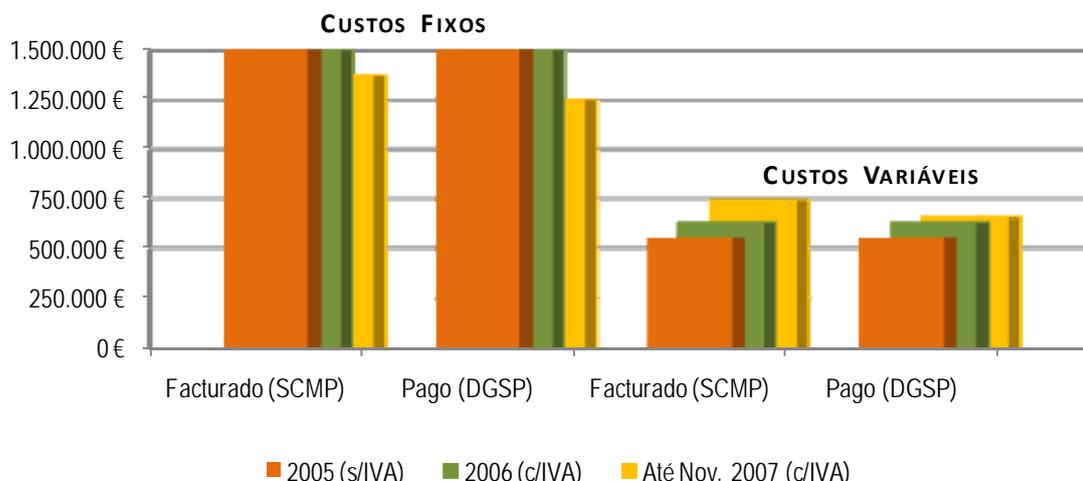
---

<sup>(65)</sup> Para maior detalhe vide quadro 1 do anexo VIII.

<sup>(66)</sup> Apresentada no p. 2.1.3 da Parte II.

<sup>(67)</sup> Informação remetida em anexo ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(68)</sup> Mais precisamente, e quanto aos custos fixos, a facturação do mês de Dezembro 2007 e o pagamento respeitante aos meses de Novembro e Dezembro de 2007; quanto aos custos variáveis, a facturação dos meses de Novembro e Dezembro de 2007 e respectivos pagamentos.



Da figura anterior observa-se:

- A igualdade de custos fixos facturados e pagos em 2005 e 2006 (€ 1.500.000,00);
- Uma ligeira divergência entre os custos fixos facturados e pagos (€ 1.375.000,00 vs € 1.250.000,00) em 2007, o mesmo sucedendo com os custos variáveis (€ 739.215,00 vs € 653.652,00), explicável por não abranger o ano completo;
- O incremento progressivo dos custos variáveis (facturados e pagos) no período em referência (Jan. 2005 – Nov. 2007), em consonância com o aumento gradual da população reclusa no EPESCB verificado naquele período (vide p. 3.1 da Parte III).

Dos elementos indicados nos quadros insertos no anexo VIII resulta ainda, em termos genéricos, o seguinte:

- Em 2005 não foram facturadas nem pagas quaisquer importâncias a título de IVA;
- No período temporal analisado (Jan. 2005 - Nov. 2007), a SCMP emitiu facturação no montante global de € 6.296.235,31, que incluem € 599.554,57 de IVA liquidados em 2006 e 2007;
- Dos mencionados € 6.296.235,31, a DGSP autorizou o pagamento de € 6.085.672,31 (com IVA), relativos a custos fixos (€ 4.250.000,00) e variáveis (€ 1.835.672,31).

**De Janeiro de 2005 a Outubro de 2007, foram pagos encargos no montante total de €6.085.672,31**, o que traduz uma **taxa de execução financeira equivalente a 65,06%** da despesa (€ 9.353.986,00) autorizada em momento anterior. Os referidos encargos destinaram-se, fundamentalmente, a suportar os **custos fixos** compreendidos no Protocolo, os quais representaram **69,84%** (€ 4.250.000,00) do mencionado montante total (€ 6.085.672,31).



## Tribunal de Contas

---

**A dois meses da cessação da vigência do Protocolo, a taxa de execução financeira alcançada (65,06%) evidenciava um significativo desfasamento daquela (taxa) que seria expectável apresentar.** O desfasamento apontado é explicável por duas ordens de razões:

- Pela divergência verificada entre o montante dos custos variáveis inicialmente previstos, calculados para um universo de 400 reclusas e 80 crianças após os primeiros 4 meses de funcionamento do EPESCB, e o montante daqueles (custos) efectivamente dispendido pela DGSP em 2005, 2006 e nos 10 primeiros meses de 2007, necessariamente inferior em consequência da menor dimensão da população reclusa (e suas crianças) registada no referido período de tempo (média anual de 163, 187 e 261 reclusas em 2005, 2006 e de Janeiro a Outubro de 2007, respectivamente);
- Pelo facto de parte da despesa inicialmente prevista se destinar a suportar encargos resultantes da actualização das contrapartidas financeiras fixadas no Protocolo, devidos à SCMP a partir do 2.º ano de vigência daquele, o que não ocorreu (como evidenciado na igualdade das verbas pagas pela DGSP a título de custos fixos nos dois primeiros anos de vigência do Protocolo).



## PARTE IV

### FACTOS CONEXOS COM A EXECUÇÃO DO PROTOCOLO

#### 4.1 – O FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES AO EPSCB

Como já referenciado<sup>(69)</sup>, nos anos de 2005 e 2006, a SCMP assegurou o fornecimento de alimentação às reclusas e respectivas crianças residentes no EPESCB (obrigação prevista na cláusula 12.ª, n.º 1, do Protocolo) através da contratação dos serviços prestados pela *Eurest (Portugal) - Sociedade Europeia de Restaurantes, Lda* e, no ano de 2007, dos prestados pela *Uniself, Gestão e Exploração de Restaurantes de Empresas, Lda*.

Concomitantemente constatou-se que, por força de um contrato celebrado<sup>(70)</sup> (em 30.12.2004) com a DGSP, a *Eurest, Lda* fora, em 2005 e 2006, a empresa responsável pelo fornecimento da alimentação aos reclusos alojados no Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo (EPSCB)<sup>(71)</sup>. Em 2007, o fornecimento foi assegurado pela *Uniself, Lda*, na sequência de contrato<sup>(72)</sup> firmado (em 31.01.2007) com aquela Direcção-Geral.

No decurso da Acção apurou-se ainda que aquelas empresas utilizavam as instalações da cozinha do EPESCB não só para confeccionar a alimentação destinada às detidas naquele EP (como subcontratadas da SCMP) como preparavam também, nas mesmas instalações, as refeições destinadas aos reclusos do EPSCB (objecto dos contratos celebrados com a DGSP).

A confecção, pela *Eurest, Lda* e depois pela *Uniself, Lda*, da alimentação destinada aos reclusos do EPSCB nas instalações da cozinha do EPESCB, bem como a utilização das instalações da lavandaria do mesmo EP em benefício de destinatários diferentes dos previstos no Protocolo (reclusas e suas crianças) é explicável pelos negócios jurídicos objecto da exposição seguinte.

<sup>(69)</sup> Vide último parágrafo do p. 2.1.2 da Parte II.

<sup>(70)</sup> Inseto no proc. de visto n.º 232/05, visado pela 1.ª Secção do TC em 24.02.2005, do qual resulta que, na sequência de concurso público internacional, a *Eurest, Lda* celebrou (em 30.12.2004) com a DGSP um contrato mediante o qual se obrigou a fornecer aos reclusos do EPSCB um máximo anual de 138.700 diárias pelo valor de € 549.917,76, com IVA. Este contrato vigorou até 31.12.2005, tendo sido renovado por mais um ano (até 31.12.2006), cf. teor da RCM n.º 152/2005, de 15.09 (pub. no DR, 1.ª Série B, n.º 187, de 28.09.2005).

<sup>(71)</sup> EP destinado à reclusão de população masculina, como afluído no p. 2.1.1 da Parte II.

<sup>(72)</sup> Objecto do proc. de visto n.º 271/07, visado pela 1.ª Secção do TC em 28.03.2007. Por força do contrato celebrado (em 31.01.2007) com a DGSP, a *Uniself, Lda* obrigou-se a assegurar o fornecimento de refeições (146.000 diárias/ano) aos reclusos do EPSCB de 1 de Fevereiro a 31 de Dezembro de 2007 pelo valor de € 821.980. Tal contrato foi precedido de concurso público internacional, verificando-se que o Caderno de Encargos (art.º 4.º, n.º 3) naquele patenteado consagrava [também] a possibilidade da sua renovação por 2 anos consecutivos. A consulta efectuada àquele processo revelou igualmente que a *Eurest, Lda* (bem como outras empresas contratadas pela DGSP) terá manifestado desinteresse numa 2.ª renovação do contrato outorgado (em 30.12.2004), cf. se alcança do expresso no n.º 8 da Inf. da DGSP n.º 359/DGPA/06, de 04.09.2006.



# Tribunal de Contas

## 4.2 – A LOCAÇÃO DAS INSTALAÇÕES (E RESPECTIVOS EQUIPAMENTOS) DA COZINHA E DA LAVANDARIA DO EPESCB À SCMP

### 4.2.1 - INTRODUÇÃO

#### a) Serviços de Restauração

Por proposta de 20.12.2004, a SCMP solicitou à DGSP autorização para “*utilizar a cozinha do EPESCB, para nela confeccionar a alimentação destinada a servir internados em outros estabelecimentos, sejam estabelecimentos públicos sejam estabelecimentos próprios*”, designadamente aos reclusos internados no EPSCB. Considerando que o Estado deveria ser compensado pelo maior desgaste das instalações e equipamentos em consequência da referida utilização, a SCMP propôs ainda a atribuição de “*(...) uma compensação calculada com base num valor fixo de **20 cêntimos por unidade de alimentação (diária)** a mais confeccionada*”, ou seja, € 0,20 (valor da “diária”<sup>(73)</sup>) x número de diárias confeccionadas para o exterior (do EPESCB).

Em 31.12.2004, a declaração negocial descrita obteve a concordância do Director-Geral dos Serviços Prisionais em funções, cf. despacho exarado sobre a Inf. da DGSP n.º 11/SDGAFS/2004 (de 31.12.2004), da qual se retira o seguinte: “*Nos termos propostos, não será posto em causa o cumprimento das obrigações da SCMP quanto à alimentação das reclusas do EPESCB, nem resultarão encargos directos para o Estado - **os custos de funcionamento são da responsabilidade da SCMP, nos termos do Protocolo** - excepto dos resultantes de uma maior utilização dos equipamentos e instalações*”.

#### b) Serviços de Lavandaria

Por proposta de 30.03.2005, a SCMP solicitou autorização para utilizar a lavandaria do EPESCB “*para nela tratar da limpeza e tratamento de roupa destinada a servir internados em outros estabelecimentos, sejam públicos, próprios ou privados (...)*”. Dado que tal utilização determinaria custos indirectos para o Estado resultantes do maior desgaste das respectivas instalações e equipamentos, aquela Misericórdia propôs igualmente a atribuição de “*(...) uma compensação calculada com base numa **percentagem de 5% da facturação total***” vinculando-se, acessoriamente, a instalar na lavandaria diverso equipamento<sup>(74)</sup> a expensas suas.

O proposto obteve a anuência do Director-Geral dos Serviços Prisionais, cf. despacho de 31.03.2005 exarado sobre a Inf. da DGSP n.º 03/SDGAFS/2004 (de 31.03.2005), na qual se refere igualmente que “*Nos termos propostos, não será posto em causa o cumprimento das obrigações da SCMP quanto à roupa das reclusas do EPESCB, nem resultarão encargos directos para o Estado - **os custos de funcionamento são da responsabilidade da***

<sup>(73)</sup> Decomponível em duas refeições, pelo que cada refeição custa € 0,10.

<sup>(74)</sup> Correspondente a duas calandras de 600 m/m a vapor, uma máquina de lavar de 5 Kg e outra de lavagem a seco, cf. teor da Inf. da DGSP n.º 03/SDGAFS/2004, de 31.03.2005.



**SCMP, nos termos do Protocolo** - *excepto dos resultantes de uma maior utilização dos equipamentos e instalações*".



Anote-se que **apesar da celebração dos negócios jurídicos referenciados se fundar no próprio Protocolo** (cláusula 21.<sup>a</sup>), **o conteúdo inovatório daqueles não foi<sup>(75)</sup> transposto para este último** (em consonância com o disposto na sua cláusula 23.<sup>a</sup>) em termos mais desenvolvidos, mediante a outorga de um contrato Adicional ou Aditamento.

## 4.2.2 – RESULTADOS DA EXPLORAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DA COZINHA E DA LAVANDARIA

### a) Serviços de Restauração

Na cozinha (central) do EPESCB, as refeições confeccionadas ao abrigo da locação em apreço destinaram-se exclusivamente à alimentação da população prisional residente no EPSCB<sup>(76)</sup> cuja lotação, até Janeiro de 2006, foi de 342 lugares, diminuindo para 336 após tal data<sup>(77)</sup>. A exploração da cozinha envolveu, naturalmente, a utilização de outras áreas funcionalmente afectas àquela, como os armazéns e os armazéns de frio<sup>(78)</sup>.

No que respeita à receita gerada para a DGSP em virtude da locação verifica-se que, entre Janeiro de 2005 e Agosto de 2007, aquela ascendeu ao montante global de € 88.477,31, com IVA, nos termos detalhados no quadro 1 do anexo IX e que a seguir se sintetiza:

Quadro 8

PERÍODO DE LOCAÇÃO	QUANT. DE DIÁRIAS CONFECCIONADAS P/ O EXTERIOR	TOTAL FACTURADO PELA DGSP (c/IVA)
JAN A DEZ DE 2005	134.379	32.519,84
JAN A DEZ DE 2006	139.118	33.666,68
JAN A AGO DE 2007	92.109	22.290,79
<b>TOTAL:</b>	<b>365.606</b>	<b>88.477,31</b>

Como se observa do quadro anterior, na cozinha do EPESCB as empresas *Eurest, Lda* e *Uniself, Lda*<sup>(79)</sup> confeccionaram 365.606 diárias destinadas aos reclusos do EPSCB em cumprimento dos contratos de fornecimento de refeições celebrados com a DGSP.

Ainda no decurso da Acção apurou-se que, na sequência de danos<sup>(80)</sup> verificados no pavimento da cozinha do EPESCB e após a realização, em 14.11.2007, de uma reunião entre representantes do IGFIJ, IP, da Direcção do EPESCB e da Somague, S.A. (empresa responsável pela construção do estabelecimento prisional) apontaram-se, entre outras, como causas determinantes dos mencionados danos:

- **“Deficiente utilização, do equipamento, uma vez que se verificou que são despejados para as caleiras detritos de dimensão considerável, provocando o entupimento e a**

<sup>(75)</sup> Como informado pela entidade auditada no n.º 16 do documento que acompanhou o Of. da DGSP n.º 207/06/GDG, de 23.05.2006 e no n.º 8 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 405/06/GDG, de 30.10.2006.

<sup>(76)</sup> Cf. confirmado no n.º 11 dos esclarecimentos prestados em anexo ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(77)</sup> Como informado no n.º 14 dos esclarecimentos identificados na nota de rodapé anterior.

<sup>(78)</sup> Cf. se extrai do declarado no n.º 10 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007.

<sup>(79)</sup> Empresas contratadas simultaneamente pela SCMP para assegurar o fornecimento de refeições às reclusas detidas no EPESCB e pela DGSP para os mesmos fins, mas cujos destinatários do fornecimento eram os reclusos do EPSCB.

<sup>(80)</sup> Cf. teor da acta narrativa da 6.ª reunião da C.A., realizada em 15.11.2006.



degradação dos materiais” (cf. Of. do IGFIJ, IP n.º 1910.21, de 26.11.2007);

- **“Utilização excessiva da cozinha, uma vez que a mesma foi dimensionada para uma população de 378 reclusas, estando actualmente a confeccionar não só as refeições destas reclusas, como também mais cerca de 400 refeições para outros estabelecimentos prisionais e ainda em certos períodos, como à presente data, refeições para guardas que se encontram a frequentar cursos e acções de formação”** (cf. teor do citado ofício do IGFIJ, IP).

Os trabalhos de reparação do pavimento seriam executados pela Somague, S.A. a partir de Fevereiro de 2008 (cf. Of. do IGFIJ, IP n.º 1910.21, de 26.11.2007) não tendo, porém, sido possível determinar se aquela empresa construtora assumiu (ou não) todos os encargos referentes a tais trabalhos no âmbito da garantia da obra (EPESCB). Sobre os danos no pavimento a entidade auditada esclareceu<sup>(81)</sup> ainda que **“(…) face aos problemas e respectivas causas identificadas pelo IGFIJ, IP., foi decidido pela DGSP informar a SCMP<sup>(82)</sup> de que a confecção da alimentação na cozinha do EP apenas se pode dirigir ao seu interior, pelo que deve fazer cessar, à data de 31 de Dezembro [de 2007], o contrato que actualmente mantém com a empresa fornecedora da alimentação ao EPSCB”**.

## b) Serviços de Lavandaria

Na lavandaria do EPESCB, a SCMP procedeu à limpeza e tratamento de roupa destinada a **“certos equipamentos da SCMP e alguns restaurantes e um Hotel, sitos na cidade do Porto”**, como informado pela entidade auditada<sup>(83)</sup>. Entre Maio de 2005 e Agosto de 2007, a locação daquelas instalações à SCMP gerou (para a DGSP) uma receita extraordinária de € 14.989,25 (com IVA), como provado pela facturação indicada no quadro 2 do anexo IX, resumida no quadro que se segue.

Quadro 9

PERÍODO DE LOCAÇÃO	TOTAL FACTURADO PELA SCMP AO EXTERIOR (€)	TOTAL FACTURADO PELA DGSP (c/IVA)
MAIO A DEZ DE 2005	35.329,20	2.137,42
JAN A DEZ DE 2006	119.152,80	7.208,74
JAN A AGO DE 2007	93.274,20	5.643,09
<b>TOTAL:</b>	<b>247.756,20</b>	<b>14.989,25</b>

No desenvolvimento da Acção, apurou-se ainda **que a SCMP não tinha colocado na lavandaria do EPESCB os equipamentos a que se vinculara<sup>(84)</sup>, “(…) estando decidido que o será no início do próximo ano [2008]”**, como informado pela entidade auditada<sup>(85)</sup>. Do declarado, bem como da previsão, na versão renegociada do Protocolo para o triénio 2008/2010 — adiante sumariada — da faculdade da SCMP explorar a lavandaria do EP, conclui-se que a locação das respectivas instalações e equipamentos não cessou.

<sup>(81)</sup> Cf. n.º 20 dos esclarecimentos prestados em anexo ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(82)</sup> O que foi efectuado através do Of. da DGSP n.º 5322, de 13.12.2007, remetido em anexo (I) ao ofício da mesma Direcção-Geral com o n.º 14/GDG/08, de 11.01.2008.

<sup>(83)</sup> No n.º 11 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007 (*ibidem* no fax da SCMP datado de 26.11.2007).

<sup>(84)</sup> Nos termos indicados na Inf. da DGSP n.º 03/SDGAF/2004, de 31.03.3005, mencionada no p. 4.2.1 da Parte IV.

<sup>(85)</sup> No n.º 13 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.



## c) Custos de Funcionamento (água, gás e electricidade) resultantes da exploração da Cozinha e da Lavandaria

De acordo com elementos fornecidos pela entidade auditada<sup>(86)</sup>, nas contas facultadas à DGSP pela SCMP foram registados, como despesas realizadas com consumos de “*Electricidade, água, gás, combustíveis e outras despesas correntes*”, os seguintes valores:

Quadro 10

DESCRIÇÃO	Custos contabilizados e imputados ao Protocolo pela SCMP		
	2005	2006	1.º Sem. 2007
Electricidade	69.313	86.189	52.259
Combustíveis	2.290	1.589	813
Água	64.609	84.965	53.925
Outros fluidos (gás)	69.340	65.302	41.758
TOTAIS:	205.552	238.045	148.755

Em qualquer dos períodos temporais apreciados<sup>(87)</sup>, os valores supra indicados excederam o(s) previsto(s) no Protocolo para os mesmos fins, fixados em € 162.427/Ano (integrado na componente fixa das contrapartidas<sup>(88)</sup>) para um universo de 400 reclusas<sup>(89)</sup>. Todavia, e como evidenciado no p. 3.1 da Parte anterior, a ocupação do EPESCB ficou aquém daquele universo, pelo que os valores mencionados no quadro deveriam, *a priori*, ser inferiores aos citados € 162.427/Ano.

A contradição assinalada viria a ser clarificada pela entidade auditada<sup>(90)</sup>, ao reconhecer que o excesso verificado deveu-se (parcialmente) à “*utilização da capacidade excedentária da cozinha e da lavandaria (...)*”, utilização essa que, no âmbito da despesa efectivamente incorrida pela SCMP<sup>(91)</sup> com tais bens, foi responsável por 23%, 26% e 28% dos consumos relativos a, respectivamente, água, gás e electricidade<sup>(92)</sup>. O excesso verificado seria, porém, parcialmente suportado pela quantia (€ 1.500.000/Ano) afecta ao conjunto de todas as parcelas de custos integradas na componente fixa das contrapartidas financeiras estipuladas no Protocolo<sup>(93)</sup>, como se conclui do facto da DGSP considerar que deveria ser reembolsada de certa importância (€ 150.841,00), correspondente a despesa indevidamente suportada com os referidos consumos no âmbito da exploração das instalações da cozinha e da lavandaria do EPESCB levada a cabo pela SCMP ao abrigo dos negócios locatícios resumidos no início da presente Parte.

<sup>(86)</sup> Cf. n.º 18 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007 e Relatório (remetido em anexo ao mesmo ofício) referente à “*Análise da execução Financeira*”, elaborado pela Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais da DGSP, de 07.12.2007, pág. 20. Os valores citados no texto foram referenciados no anexo H do relato de auditoria (pág. 89 e seguintes), procedendo-se à sua reprodução no anexo X deste relatório.

<sup>(87)</sup> Incluindo 2007, atendendo a que o valor indicado no quadro se cinge ao 1.º semestre.

<sup>(88)</sup> Cf. detalhado no quadro 1 (intitulado “*Componente Fixa Anual*”), representado no p. 2.1.2 da Parte II.

<sup>(89)</sup> Como demonstrado no p. 2.1.3 da Parte II.

<sup>(90)</sup> Cf. n.º 19 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(91)</sup> Isto é, de acordo com os valores declarados nas contas da SCMP nos termos mencionados no 1.º parágrafo da al. c) do p. 4.2.2 da Parte IV.

<sup>(92)</sup> Como resulta do teor das págs. 27 e 28 do Relatório da DGSP referente à “*Análise da Execução Financeira*”, de 07.12.2007, e quadros 2 e 3 do anexo H do relato de auditoria, reproduzidos no anexo X deste documento.

<sup>(93)</sup> Cf. al. b) do Of. da DGSP n.º 5322, de 13.12.2007, analisado no anexo H do relato de auditoria, transcrito no anexo X.



## PARTE V

### OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

#### 5.1 – A NÃO REVISÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS PREVISTAS NA CLÁUSULA 20.ª N.º 2 DO PROTOCOLO

Em 10.09.2004, a DGSP e a SCMP outorgaram o Protocolo objecto desta Acção pelo prazo de três anos, renovável (cf. sua cláusula 24.ª, n.º 1), período durante o qual aquela Misericórdia se vinculou a assegurar os serviços especificados nas suas cláusulas 9.ª a 18.ª, a prestar no EPESCB, que “*tem uma **lotação máxima de quatrocentas (400) reclusas, a preencher progressivamente**”, cf. n.º 2 do preâmbulo do mesmo Protocolo.*

As contrapartidas financeiras devidas pelos referidos serviços foram reguladas nas suas cláusulas 19.ª e 20.ª, em que parte das quantias definidas dependeria, em exclusivo, do número de reclusas beneficiárias de determinadas prestações<sup>(94)</sup> (componente variável ou custos variáveis) e a restante parte seria fixa (componente fixa ou custos fixos). Tais quantias e respectiva revisão foram estipuladas nos n.ºs 1 e 2 da cláusula 20.ª do Protocolo, seguidamente reproduzidos:

*“**A componente fixa anual e a remuneração diária variável referidas na cláusula anterior são fixadas, para o primeiro ano de vigência do contrato, respectivamente, em 1.500.000 € e 9 €/dia, de acordo com o Avexo V**” – n.º 1;*

*“**A revisão das contrapartidas financeiras é obrigatoriamente efectuada no final do primeiro ano de vigência do presente Protocolo, tomando por referência o relatório de acompanhamento anual e a correspondente informação económico-financeira sobre a execução do mesmo, podendo, nessa altura, ser determinado a fórmula de revisão futura**” - n.º 2.*

No n.º 2 determinou-se, prudentemente, a obrigação de reavaliar as contrapartidas financeiras contratualizadas até ao termo do primeiro terço do prazo de execução do Protocolo, atento o carácter de “experiência piloto” do modelo de gestão prisional consagrado no seu texto<sup>(95)</sup>.

O processo de formação dos preços das componentes variável (€ 9/dia) e fixa (€ 1.500.000/ano ou € 125.000/mês) das contrapartidas foi já desenvolvido no p. 2.1.3 da Parte II deste documento. No entanto, recorde-se que a verba (€ 1.500.000/Ano) fixada para a componente fixa visava suportar despesas com os recursos humanos da SCMP (€ 1.004.768/Ano), subcontratações (€ 332.805/Ano) e custos<sup>(96)</sup> concernentes às instalações do EPESCB (€ 162.427/Ano). Além dos preços unitários (ou valores padrão)

<sup>(94)</sup> Como a alimentação, saúde, formação, etc., especificadas no quadro 1 (intitulado “*Remuneração Diária Variável*”), incluso no p. 2.1.2 da Parte II.

<sup>(95)</sup> Vide, sobre o assunto, o expandido no p. 2.1.3 da Parte II.

<sup>(96)</sup> Atinentes a “*electricidade, água, gás, combustíveis e outras despesas correntes*”, como referenciado no quadro (intitulado “*Componente Fixa Anual*”) representado no p. 2.1.2 da Parte II.



## Tribunal de Contas

propostos pela SCMP para cada uma das referidas parcelas — nos valores<sup>(97)</sup> de, respectivamente, € 6,88, € 2,28 e € 1,11 reclusa/dia — o cálculo dos respectivos preços totais (antes indicados) atendeu ainda a 2 factores ou pressupostos:

1. A anualidade dos custos (365 dias), e,
2. A capacidade máxima de alojamento do EP, estimada em 400 reclusas.

O valor total de cada parcela (recursos humanos, subcontratos e instalações) do custo fixo resultaria assim da seguinte fórmula:

- (preço unitário da parcela) x (**400 reclusas** x 365 dias).

Determinados os custos variáveis (€ 9/dia) e fixos (€ 1.500.000/ano) das contrapartidas financeiras, o Primeiro-Ministro, por despacho de 02.09.2004, autorizou a realização da respectiva despesa — € 9.353.986,00, no total, sem IVA — repartida nos termos indicados na Port. n.º 848/04<sup>(98)</sup>. Um breve parêntese para lembrar que, por acordo não documentado das partes, o valor dos mencionados custos passou, a partir de 2006, a incluir o valor do IVA, como demonstrado no p. 2.2.3 da Parte II.

Porém, ainda antes do início da execução (02.01.2005) do Protocolo, um dos citados pressupostos — a capacidade máxima de alojamento do EPESCB — sofrera alterações. Na verdade, na sequência da avaliação realizada pelo Serviço de Auditoria e Inspeção da DGSP, **a mencionada capacidade foi redimensionada<sup>(99)</sup> de 400 para 354 reclusas**, e assim se manteve durante os 3 anos de vigência do Protocolo<sup>(100)</sup>. No entanto, a insuficiência de guardas prisionais afectos ao EPESCB, verificada desde o início da sua abertura obstava a que, na prática, aquele pudesse alojar mais de **190 reclusas<sup>(101)</sup>**. Tal constrangimento só cessaria em princípios de 2007, após o termo de um concurso tendente ao recrutamento de mais elementos para o corpo da guarda prisional.

Paralelamente, apurou-se<sup>(102)</sup> que a média anual de reclusas residentes no EP nos anos de 2005 e 2006 não superou, respectivamente, as 163 e 187 reclusas e, em ambos os anos, a média de crianças (10) registada foi idêntica. Em 2007, assistiu-se um aumento gradual da população reclusa, possibilitado pelo aludido reforço do corpo da guarda prisional verificando-se, entre Janeiro e Outubro, que a média de ocupação do EP se situou nas 261 reclusas e 17 crianças.

A sublotação verificada e *ab initio* expectável<sup>(103)</sup> permitiu à SCMP explorar as instalações da lavandaria e cozinha do EPESCB para tratar vestuário e confeccionar alimentos destinados

<sup>(97)</sup> Melhor evidenciados no quadro 2 do p. 2.1.3 da Parte II.

<sup>(98)</sup> Sobre a programação financeira fixada na dita Portaria vide quadro 4 incluso no p. 2.1.3 da Parte II.

<sup>(99)</sup> Em conformidade com o conteúdo do Relatório (datado de 09.09.2004) produzido pelo Serviço de Auditoria e Inspeção da DGSP, homologado em 19.11.2004 pelo então Director-Geral dos Serviços Prisionais (cf. teor do seu despacho proferido sobre o telefax n.º 1591 do referido Serviço da DGSP), como se deu conta no p. 2.2.1 da Parte II.

<sup>(100)</sup> Cf. declarado no n.º 1 dos esclarecimentos prestados em anexo ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(101)</sup> Como assinalado no p. 2.2.2 da Parte II do relatório.

<sup>(102)</sup> Sobre a ocupação efectiva do EPESCB de Janeiro de 2005 a Outubro de 2007, vide o sumariado no p. 3.1 da Parte III.

<sup>(103)</sup> Dada a carência originária (isto é, desde a abertura do EP) de guardas prisionais suficientes para garantir a segurança do EP caso este atingisse a sua lotação máxima (354 reclusas).



# Tribunal de Contas

a internados noutros estabelecimentos, mediante o pagamento de verbas previamente acordadas com a DGSP, como exposto no p. 4.2 da Parte IV. E, como evidenciado no p. 4.2.2 da mesma Parte, o volume de refeições confeccionadas na cozinha do EPESCB ao abrigo da mencionada exploração foi significativamente superior ao número de refeições fornecidas às reclusas naquele (EP) residentes, como se conclui do quadro seguinte.

Quadro 11

ANOS	QUANT. DE DIÁRIAS CONFECCIONADAS PARA:	
	EPESCB (Protocolo)	EXTERIOR (Locação)
2005	62.969	134.379
2006	72.013	139.118
AGOSTO 2007	65.442 <sup>(104)</sup>	92.109
<b>TOTAIS:</b>	<b>200.424</b>	<b>365.606</b>

Retomando a matéria objecto da presente exposição, constatou-se que a discrepância entre a lotação prevista (400 reclusas) pelas partes na fase pré-contratual (e subsequentemente transposta para o texto do Protocolo) e a lotação objectiva e juridicamente fixada (354 reclusas) não teve qualquer reflexo no montante pago pela DGSP (à SCMP) a título de custos fixos, como evidenciado no p. 3.3 da Parte III. Dito de outra forma, **apesar da capacidade máxima de alojamento do EPESCB se ter situado nas 354 reclusas — e transitoriamente limitada a 190 — a SCMP continuou a auferir uma remuneração** (na parte correspondente à sua componente fixa) **calculada para um universo potencial de reclusas superior (400 reclusas), o que evidencia a desproporcionalidade** entre as prestações de cada uma das partes outorgantes do Protocolo, **com prejuízo para o erário público**, como a seguir se procurará demonstrar.

Tendo por referência os “valores padrão”<sup>(105)</sup> subjacentes às verbas das 3 parcelas compreendidas na componente fixa das contrapartidas, observa-se que, se esta fosse ajustada à capacidade máxima de alojamento do EPESCB, condicionada pela carência de guardas prisionais constatada em 2006 (190 reclusas), a DGSP teria, naquele ano, dispendido a quantia de € 712.499,82 e não € 1.500.000,00<sup>(106)</sup> (IVA incluído), como pormenorizado no quadro que se segue.

Quadro 12

PARCELAS DE CUSTOS	VALOR PADRÃO c/IVA (reclusa/dia) €	TOTAIS PARCIAIS c/IVA € <sup>(107)</sup>
Recursos Humanos	6,88197	477.264,61950
Serviços (Subcontratos)	2,27949	158.082,63150
Electricidade, água, gás, combustíveis e outras despesas correntes	1,11251	77.152,56850
<b>Total Global:</b>		<b>712.499,82</b>

E, no ano de 2007 — em que o EPESCB já podia alojar as 354 reclusas — a DGSP teria dispendido, nos 10 primeiros meses daquele ano, a importância de € 1.105.643,56 e não € 1.250.000,00<sup>(108)</sup> (IVA incluído), como a seguir se demonstra.

<sup>(104)</sup> Cf. se conclui do quadro 1 do anexo VIII.

<sup>(105)</sup> Valores indicados no quadro 2 do p. 2.1.3 da Parte II que, por força da vicissitude fiscal assinalada no p. 2.2.3 da mesma Parte, incluem as verbas liquidadas pela SCMP a título de IVA.

<sup>(106)</sup> Montante evidenciado nos quadros 1 e 3 do anexo VIII.

<sup>(107)</sup> Obtidos a partir da seguinte fórmula: “valor padrão” x (190 reclusas x 365 dias).



# Tribunal de Contas

Quadro 13

PARCELAS DE CUSTOS	VALOR PADRÃO c/IVA (reclusa/dia) €	TOTAIS PARCIAIS c/IVA € <sup>(109)</sup>
Recursos Humanos	6,88197	740.610,08352
Serviços (Subcontratos)	2,27949	245.309,59584
Electricidade, água, gás, combustíveis e outras despesas correntes	1,11251	119.723,87616
<b>Total Global:</b>		<b>1.105.643,56</b>

Por último, apresentam-se os custos fixos das contrapartidas financeiras calculados nos termos antes expostos (com revisão) e os efectivamente dispendidos pela DGSP (sem revisão) no período decorrido entre Janeiro de 2006 e Outubro de 2007, bem como o saldo apurado entre uns e outros.

Quadro 14

PERÍODO DE TEMPO	CUSTOS FIXOS (€) (valores com IVA)		SALDO (€) (B – A)
	Com Revisão (A)	Sem Revisão (B)	
Janeiro a Dezembro de 2006	712.499,82	1.500.000,00	787.500,18
Janeiro a Outubro de 2007	1.105.643,56	1.250.000,00	144.356,44
<b>Totais:</b>	<b>1.818.143,38</b>	<b>2.750.000,00</b>	<b>931.856,62</b>

Como se conclui do quadro anterior, **a não realização da revisão das contrapartidas financeiras, em particular da sua componente fixa, determinou uma desvantagem patrimonial injustificada para o erário público**, na importância de € 931.856,62, IVA incluído. Todavia, ponderado o facto do valor anual daquela componente estipulado no Protocolo ter passado, a partir de 2006, a financiar cumulativamente os encargos<sup>(110)</sup> naquela compreendidos e o valor do respectivo IVA — que ascendeu a € 477.272,84<sup>(111)</sup> — a desvantagem patrimonial antes indicada situar-se-ia em € 454.583,78.

Ao valor indicado (€ 454.583,78) deveria acrescer o montante correspondente aos “custos de funcionamento” resultantes da exploração/utilização das instalações da cozinha e lavandaria do EPESCB pela SCMP ao abrigo dos negócios locatícios celebrados com a DGSP<sup>(112)</sup>, utilização essa que, no âmbito da despesa com consumos de água, gás e electricidade imputados às actividades desenvolvidas pela SCMP em execução do Protocolo, foi responsável por, respectivamente, 23%, 26% e 28% daquela (despesa)<sup>(113)</sup>. Porém, não é possível determinar tais percentagens à luz dos cálculos ilustrados nos quadros 12 e 13, uma vez que as despesas concernentes a tais bens foram, no Protocolo, agregadas numa única parcela (“*Electricidade, água, gás, combustíveis e outras despesas correntes*”) da componente fixa.

<sup>(108)</sup> Valor correspondente ao total dos pagamentos (relativos à componente fixa das contrapartidas) efectuados entre Janeiro e Outubro de 2007, como evidenciado nos quadros 1 e 3 do anexo VIII.

<sup>(109)</sup> Obtidos a partir da seguinte fórmula: “valor padrão” x (354 reclusas x 304 dias). Anote-se que se reajustou a anualidade dos custos (de 365 dias) ao período de tempo em análise (de Janeiro a Outubro de 2007, equivalente a 304 dias).

<sup>(110)</sup> Referentes a “Recursos Humanos”, “Serviços (Subcontratos)” e “Instalações”.

<sup>(111)</sup> Obtido a partir do produto do período temporal considerado (12 meses em 2006 e 10 meses em 2007) pelo valor mensal do IVA (€ 21.694,22), cf. indicado no quadro 6 incluso no p. 2.2.3 da Parte II deste relatório.

<sup>(112)</sup> Descritos nas alíneas a) e b) do p. 4.2.1 da Parte IV.

<sup>(113)</sup> Como apontado na al. c) do p. 4.2.2 da Parte IV e melhor desenvolvido na al. b) do p. 5.2 da presente Parte.



# Tribunal de Contas

A não correcção daquela desproporcionalidade remuneratória (resultante da alteração da lotação do EP) deveu-se à conduta omissiva da entidade auditada, que não promoveu a revisão das contrapartidas financeiras definidas no Protocolo até ao termo do seu primeiro ano de vigência (2005) — como o impunha o disposto no n.º 2 da sua cláusula 20.ª —, nem nos dois anos seguintes (2006 e 2007), apesar de ter sido alertada para a sua necessidade no decurso desta Acção. Na verdade, a DGSP foi várias vezes convidada a esclarecer as razões que obstavam à efectivação da revisão em referência e confrontada com cálculos ilustrativos do desequilíbrio financeiro resultante da sua não realização, processo que culminou com a recomendação produzida pela 1.ª Secção deste Tribunal, em sessão de 17.07.2007, a seguir reproduzida:

*“Face às conclusões que antecedem recomenda-se à entidade auditada que adeque, com efeitos retroactivos, a remuneração devida à SCMP pelos serviços realizados (e a realizar) ao abrigo do Protocolo às reais circunstâncias em que decorre a sua execução, por forma a repor o equilíbrio financeiro entre as prestações e contraprestações das partes naquele acordadas. O acatamento da recomendação supra formulada será objecto de um juízo valorativo que, eventualmente, poderá obstar a que o Tribunal prossiga com a efectivação de um processo de responsabilidades financeiras contra os eventuais responsáveis” - cf. Parte IV do Relatório n.º 1/2007 – 1.ª S., pág. 38.*

Os desenvolvimentos subsequentes à emissão da referida recomendação foram objecto de exposição e análise no p. 5.1.2 da Parte V do relato de auditoria (pág. 37 e segs), que aqui se dá por reproduzido. Todavia, considerou-se oportuno compilar num anexo deste relatório (anexo X) todas as declarações produzidas pela entidade auditada sobre a matéria, comentários que aquelas suscitaram, bem como as diligências realizadas pela DGSP na sequência da citada recomendação. Cumpre tão só completar tal informação com as declarações prestadas pela entidade auditada em Novembro de 2008<sup>(114)</sup>, que a seguir se transcrevem:

*“Cumpre ainda informar que, quanto ao acerto de contas entre a DGSP e a Santa Casa da Misericórdia do Porto, relativamente ao triénio anterior [2005/2007], no âmbito do processo negocial realizado, foi possível, cumulativamente, **estabelecer um pré-entendimento entre as partes** que se espera possa ser concretizado a **curto prazo (em face do início efectivo da cooperação reajustada nos termos da Adenda<sup>(115)</sup>)**, o que permite antever a desnecessidade do recurso à via contenciosa. Logo que tal entendimento se conclua efectivamente, se dará conta do **resultado** a esse Venerando Tribunal”.*

<sup>(114)</sup> Constantes no Of. da DGSP n.º 601/GDG/2008, de 12.11.2008, subscrito pela ex Directora-Geral dos Serviços Prisionais.

<sup>(115)</sup> Referência ao documento celebrado pelas mesmas partes, que consubstancia o contrato de gestão externa do EPESCB destinado a vigorar no triénio 2008/2010, absorvendo parte das obrigações estipuladas no Protocolo objecto da Acção e dispondo *ex novo* sobre outras, como evidenciado no p. 5.5 da presente Parte.



O comunicado suscita dois breves comentários:

- ▶ Do desacordo entre as partes, gerador de uma “*situação de impasse*”, resolúvel através da sua avaliação por “*uma equipa de auditores externos qualificados, cujo parecer vincule ambas as partes*” — cf. teor das últimas declarações<sup>(116)</sup> da DGSP, prestadas em Janeiro de 2008 — passou-se para a existência de um “*pré-entendimento entre as partes*” sem, contudo, se revelar quais os termos e condições (ainda que preliminares) do dito “*pré-entendimento*” que, face ao alegado<sup>(117)</sup> pela ex Directora-Geral dos Serviços Prisionais em sede de contraditório, não envolverá qualquer ajuste proporcional do valor da componente fixa à lotação máxima do EPESCB;
- ▶ Não se divisa qual a interdependência entre a revisão das contrapartidas fixadas no Protocolo objecto da Acção e o vigente no triénio 2008/2010 que, à data da prestação dos esclarecimentos em análise (Novembro de 2008), já era plenamente eficaz.

Por último, a entidade auditada comunicou a este Tribunal que “*(...) ambas as partes dialogaram e chegaram a acordo, concretizado por troca de correspondência (ofícios em anexo<sup>(118)</sup>), através da qual declararam reciprocamente não existirem débitos nem créditos a seu favor*”, como expresso no Of. da DGSP n.º 148/GDG/09, de 16.03.2009.

As declarações prestadas e os comentários formulados evidenciam, respectivamente, a manutenção da situação de incumprimento anteriormente assinalada e a ausência de razões susceptíveis de o justificar à luz do direito aplicável. Em suma, verifica-se que a DGSP não procedeu à revisão das contrapartidas financeiras convencionadas no Protocolo objecto da Acção por via negocial, jurisdicional (voluntária ou estadual, cf. cláusula 25.ª do Protocolo) ou, ainda, por via unilateral, através de acto administrativo nos termos então previstos no art.º 180.º, al. a)<sup>(119)</sup>, do CPA, apesar de já terem decorrido mais de 3 anos sobre o prazo contratualmente estabelecido para o efeito.

Ante o que antecede conclui-se, à semelhança do apontado no Relatório n.º 1/2007 – 1.ª S., pela violação do disposto na cláusula 20.ª, n.º 2, do Protocolo, à qual subjaz o princípio da reposição do equilíbrio financeiro do contrato que, como assinalado por Diogo Freitas do Amaral e Rui Medeiros, se encontra “*(...) aflorado na alínea a) do artigo 180.º do Código*

<sup>(116)</sup> Prestadas pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais no Of. da DGSP n.º 14/GDG/08, de 11.01.2008, analisadas no p. 5.1.2 da Parte V do relato de auditoria (pág. 37 e seguintes).

<sup>(117)</sup> Referência ao declarado no articulado (capeado pelo Of. da DGSP n.º 479/GDG/08, de 26.09.2008) subscrito pela ex Directora-Geral da DGSP, Dra. Maria Clara Albino Lopes, que a seguir se reproduz: “35. *Pensa-se, também, ter ficado suficientemente demonstrado que não era possível acolher o entendimento do Tribunal de Contas, ajustando proporcionalmente o custo da componente fixa à lotação do EP*”, como consta a fls. 12. Saliente-se ainda que, no entender da mesma dirigente, “*Afigura-se, igualmente, ter sido suficientemente demonstrado que a reposição do equilíbrio financeiro do Protocolo foi conseguida, na prática, não obstante não ter ainda sido efectivada do ponto de vista formal*”, esperando “*a curto prazo poder dar conhecimento do fecho das negociações com a SCMP, que se julga provável, tornando desnecessário o não obstante possível recurso à via arbitral se não ocorrer esse desejado acerto final de valores do 1.º triénio de vigência do Protocolo*”, conforme afirmado nos n.ºs 36 e 39, fls. 12 e 13 do referido articulado.

<sup>(118)</sup> Trata-se do Of. n.º 658/GDG/2008, de 11.12, através do qual a DGSP comunica à SCMP que concluiu pela inexistência de créditos a cobrar àquela Misericórdia solicitando-lhe, em simultâneo, que a informe se aquela considera (ou não) que a DGSP lhe deve quaisquer importâncias no quadro da execução financeira do Protocolo no triénio 2005/2007. Em resposta, a SCMP comunicou, no seu Of. n.º 24, de 11.03.2009, que considera que a DGSP não é devedora de qualquer montante.

<sup>(119)</sup> Entretanto revogado pelo art.º 14.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 18/2008, de 29.01, mas retomado no art.º 302.º, al. c), do CCP.



# Tribunal de Contas

**do Procedimento Administrativo, constitui[ndo] expressão de uma ideia geral de equilíbrio ou proporcionalidade equitativa inicial das prestações<sup>(120)</sup>.**

A “ideia geral de equilíbrio” foi, entre outros, desenvolvida por Marcello Caetano, que escreveu: “*Em todo o contrato administrativo, havendo por definição uma colaboração livre e remunerada do particular com a Administração, tem de se pressupor o equilíbrio das prestações: o particular prestará serviços ou entregará bens mediante as vantagens que estão asseguradas pelo acordo em que estipulou. O contrato assenta, pois, numa determinada equação financeira (os encargos assumidos por um dos contraentes equivalem às vantagens prometidas pelo outro), e as relações contratuais têm de desenvolver-se na base do equilíbrio estabelecido no acto da estipulação. (...) Toda a execução do contrato tem de ser dominada pela preocupação de manter a fórmula do equilíbrio financeiro inicialmente prevista, ajustando-a às circunstâncias que forem surgindo*”<sup>(121)</sup>. E, como sublinhado por Mário Esteves de Oliveira, “*A teoria do equilíbrio financeiro não tem que estar legal ou contratualmente<sup>(122)</sup> prevista para que valha em todos os contratos administrativos*” acrescentando, relevantemente, que “*Por outro lado, se é verdadeiro que o campo privilegiado da sua aplicação [da teoria do equilíbrio financeiro] ocorre quando a Administração exige do co-contraente prestações suplementares ou mais onerosas, também é certo que na hipótese inversa ela deve funcionar*”<sup>(123)</sup>.

Saliente-se que o princípio do equilíbrio financeiro consubstancia um princípio geral de direito, comungado pelo direito privado — art.<sup>os</sup> 437.º, 793.º, n.º 1<sup>(124)</sup> e 802.º, n.º 1, do Código Civil — e público — art.<sup>os</sup> 180.º, al. a), do CPA e 198.º do DL n.º 59/99, de 02.03, ora consagrado nos art.<sup>os</sup> 281.º e 282.º do CCP. A ratio legis subjacente a todas as normas mencionadas é, essencialmente, obstar à existência de prestações contratuais desproporcionais (princípios da proporcionalidade e igualdade), geradoras de sacrifícios para uma das partes (não abrangidos pelos riscos inerentes a qualquer negócio jurídico) e de vantagens patrimoniais injustificadas para a outra (proscritas pelos art.<sup>os</sup> 473.º do Código Civil e 281.º do CCP).

Por conseguinte, o pagamento de despesas ao abrigo do acto autorizador<sup>(125)</sup> da realização dos encargos emergentes do Protocolo careceu (parcialmente) de fundamento legal<sup>(126)</sup>, em desconformidade com o princípio referido no parágrafo antecedente, positivado na cláusula

<sup>(120)</sup> Cf. parecer pub. in “*Obras Públicas, do Pagamento do Prémio pela Conclusão Antecipada da Empreitada*”, Coimbra (Fevereiro de 2001), pág. 63.

<sup>(121)</sup> Cf. Marcello Caetano in *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina (1991), págs. 612 e 613.

<sup>(122)</sup> No mesmo sentido se pronunciou Pedro Gonçalves in “*O Contrato Administrativo*”, Almedina (2003), ao considerar que “*O dever de repor o equilíbrio económico-financeiro do contrato é, em rigor, um dever extra-contratual, imposto por lei*”, cf. afirmado na pág. 122 da obra citada, em que a “*lei*” corresponde à norma do art.º 180.º, al. a), do CPA, cf. expresso na pág. 108 da mesma obra.

<sup>(123)</sup> Cf. Mário Esteves de Oliveira in *Direito Administrativo I*, Almedina (1980), pág. 706.

<sup>(124)</sup> O qual estatui que “*Se a prestação se tornar parcialmente impossível, o devedor exonera-se mediante a prestação do que for possível, devendo, neste caso, ser proporcionalmente reduzida a contraprestação a que a outra parte estiver vinculada*”.

<sup>(125)</sup> Proferido em 02.09.2004 pelo Primeiro-Ministro então em funções sobre um documento (de 2 fls.) emitido pelo seu Gabinete, cf. documentado no proc. de visto n.º 2062/04.

<sup>(126)</sup> Uma vez que a finalidade subjacente ao acto autorizador citado no texto visava a satisfação das necessidades inerentes a uma infra-estrutura prisional concebida para 400 reclusas através da afectação de recursos financeiros públicos (€ 9.353.986,00 no total) proporcionais ou adequados à dimensão daquela (infra-estrutura), como apresentado no p. 2.1.3 da Parte II.



20.<sup>a</sup>, n.º 2 daquele, bem como com os princípios da prossecução do interesse público (art.<sup>os</sup> 266.º, n.º 1 da CRP e 4.º do CPA), e da economia, eficiência e eficácia [art.<sup>os</sup> 42.º, n.<sup>os</sup> 6, al. c) e 8 da LEO e 22.º, n.<sup>os</sup> 1, al. c) e 3 do RAFE].

## 5.2 – SITUAÇÕES PREJUDICIAIS À TRANSPARÊNCIA FINANCEIRA DAS DESPESAS REALIZADAS AO ABRIGO DO PROTOCOLO

Além da não revisão das contrapartidas financeiras estabelecidas no Protocolo, as situações a seguir resumidas indicam uma deficiente gestão dos recursos financeiros públicos afectos àquele, bem como um défice de transparência na gestão dos serviços cometidos à SCMP por força do Protocolo firmado, ante a ausência da celebração de ulteriores Adicionais àquele, em dissonância com o estipulado na sua cláusula 23.<sup>a</sup>, que estabelecia o seguinte:

*“As cláusulas deste Protocolo que se revelem **incompletas ou desajustadas** à sua boa execução podem ser revistas e alteradas a todo o tempo, por **acordo das partes ou por imposição legal**”.*

Saliente-se, contudo, que nem todas as situações<sup>(127)</sup> detectadas no decurso da Acção implicariam que a sua regulação fosse vazada num documento complementar ao Protocolo; só as que versaram, directa ou indirectamente, sobre o preço das prestações, aspectos essenciais do seu conteúdo ou ainda sobre situações não reguladas naquele com reflexos nos mencionados elementos contratuais ditariam tal formalidade. As situações em questão são sumariamente apresentadas nas alíneas seguintes.

### a) A sujeição ao IVA dos serviços compreendidos no Protocolo

Como já se deu conta<sup>(128)</sup>, a despesa (€ 9.353.986) associada aos serviços previstos no Protocolo não contemplou o valor do IVA por, primitivamente, as partes estarem convictas de que aqueles (serviços) se encontravam isentos do referido imposto. No entanto, tal entendimento foi afastado pela DGCI em parecer vinculativo, de que a DGSP teve conhecimento<sup>(129)</sup> em Junho de 2006. A sujeição dos serviços contratados ao IVA não teve qualquer impacto no valor total da despesa antes mencionada, mas reflectiu-se na sua afectação que, além da remuneração dos serviços de gestão externa do EPESCB prestados pela SCMP, passou também a financiar o pagamento daquela prestação tributária. Tal processou-se mediante a redução do preço dos vários serviços compreendidos nas componentes fixa e variável das contrapartidas financeiras definidas na cláusula 20.<sup>a</sup>, n.º 1, do Protocolo (e respectivos valores parcelares, indicados no seu anexo V) que, de € 1.500.000/ano e € 9/dia, diminuiram<sup>(130)</sup> para € 1.239.669,36/ano e € 8,36/dia, sendo o valor diferencial entre uns e outros destinado ao pagamento do IVA.

<sup>(127)</sup> De que são exemplos a alteração da composição numérica da C.A. e a modificação do prazo de remessa dos relatórios contabilísticos da SCMP, mencionadas no p. 5.3 da Parte V, adiante apresentado.

<sup>(128)</sup> Nos pontos 2.1.3 e 2.2.3 da Parte II.

<sup>(129)</sup> Através do fax da SCMP com o n.º 1612, de 30.06.2006, como explicitado no p. 2.2.3 da Parte II.

<sup>(130)</sup> Como detalhado nos quadros 5 e 6, representados no p. 2.2.3 da Parte II.



Este procedimento, evidenciado pelos elementos declarados na facturação emitida pela SCMP nos anos de 2006 e 2007, foi objecto de um acordo informal entre as partes que, contudo, não foi transposto para o texto do Protocolo, através de uma Adenda modificativa das obrigações financeiras naquele reguladas.

À data dos factos, o art.º 61.º, al. h), do DL n.º 197/99, de 08.06, estabelecia que o contrato deveria mencionar, entre outros, o valor dos serviços e do correspondente IVA, elementos só dispensáveis<sup>(131)</sup> ante a gratuidade dos serviços ou da isenção destes àquele imposto.

Atenta a essencialidade dos referidos elementos contratuais, a subsistência da ausência de qualquer menção, no texto do Protocolo, à nova prestação monetária (IVA) e a não actualização dos preços dos serviços compreendidos nas componentes fixa e variável das contrapartidas financeiras indicadas na cláusula 20.ª, n.º 1 do Protocolo, além de contrariar o disposto na sua cláusula 23.ª<sup>(132)</sup> e no citado art.º 61.º, al. h), do DL n.º 197/99, não é conforme ao princípio da legalidade, consagrado nos art.ºs 266.º, n.º 2 da CRP, 3.º, n.º 1 do CPA e 7.º, n.º 1 do mencionado DL n.º 197/99.

## **b) Os custos de funcionamento das instalações (e respectivos equipamentos) locadas à SCMP**

Do exposto no p. 4.2.1 da Parte IV conclui-se que as receitas provenientes da locação das instalações da lavandaria e da cozinha do EPESCB à SCMP visavam compensar a DGSP pelas despesas consequentes de “*uma maior utilização dos equipamentos e instalações*”<sup>(133)</sup>, não resultando encargos directos para o Estado uma vez que “**os custos de funcionamento são da responsabilidade da SCMP, nos termos do Protocolo**”, como consta na documentação consultada<sup>(134)</sup>. Ou seja, no cálculo do montante devido pela SCMP à DGSP em consequência da exploração daquelas instalações não se atendeu aos inerentes “custos de funcionamento”<sup>(135)</sup>, sendo aqueles (custos) suportados no âmbito do Protocolo celebrado, previstos na parcela “*Electricidade, água, gás, combustíveis e outras despesas correntes*” da componente fixa das contrapartidas financeiras naquele fixadas (cf. Anexo V do Protocolo), no montante de € 162.427/Ano.

<sup>(131)</sup> Como se extrai do proémio do referido art.º 61.º, que principiava com a menção “Os contratos devem mencionar, designadamente e quando aplicável”.

<sup>(132)</sup> A obrigação legal da DGSP suportar o pagamento do IVA resulta ainda do disposto no art.º 36.º, n.º 1 do CIVA, como sucintamente exposto na parte final do anexo III.

<sup>(133)</sup> Fim reafirmado no n.º 9 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007, no qual se declara que “*Como compensação pelo maior desgaste das instalações e equipamentos das áreas acima referenciadas foi determinado que a DGSP receberia uma contrapartida monetária, por parte da SCMP, de forma a ressarcir o Estado dos encargos decorrentes desta maior utilização*”.

<sup>(134)</sup> Menção ao teor das informações da DGSP n.ºs 11/SDGAFS/2004, de 31.12.2004 (locação da cozinha) e 03/SDGAFS/2004, de 31.03.2005 (locação da lavandaria). O entendimento expresso no texto consta ainda nas propostas de locação, subscritas pela SCMP em 20.12.2004 e 30.03.2005 (respeitantes, respectivamente, à utilização da cozinha e da lavandaria), nas quais se afirma que “*De tal utilização não resultarão encargos directos para o Estado - por, como já dito e protocolado, a conservação e os custos de funcionamento daquela*” cozinha e lavandaria “*serem encargos da SCMP - à excepção dos resultantes de um maior desgaste das instalações e equipamentos, com a eventual deterioração antecipada dos mesmos*”.

<sup>(135)</sup> Isto é, aos encargos relativos aos consumos de electricidade, água e gás, decorrentes da exploração da cozinha e da lavandaria do EPESCB.



## Tribunal de Contas

A inclusão dos “custos de funcionamento” decorrentes da exploração da cozinha e da lavandaria do EPESCB nas contrapartidas financeiras estabelecidas no Protocolo era, a priori, inócua uma vez que, atingida a lotação inicialmente prevista para aquele EP (400 reclusas), os custos que excedessem os fixados (€ 162.427/Ano) para aquela parcela seriam sempre suportados pela SCMP, independentemente desse excesso resultar do desenvolvimento das actividades previstas no Protocolo ou das actividades objecto de exploração pela SCMP. Tal conclusão decorria não só do conceito de “custo fixo”<sup>(136)</sup>, como também do estipulado no n.º 8 da cláusula 7.ª do Protocolo, que previa que “*Na vigência do Protocolo transitam para a SCMP os contratos celebrados com os fornecedores de água, electricidade, gás e outros combustíveis e serviços de comunicações, sendo da responsabilidade da SCMP a totalidade dos respectivos encargos e consumos*”. Adiante-se desde já que **os mencionados contratos nunca transitaram para a titularidade da SCMP**<sup>(137)</sup>.

Porém, a redução da mencionada lotação do EP (de 400 para 354 reclusas<sup>(138)</sup>) obstava<sup>(139)</sup>, desde logo, que se atingissem consumos equivalentes ao mencionado valor anual (€ 162.427/Ano) o qual, face à (menor) dimensão do universo de reclusas efectivamente verificado em 2005 e anos subsequentes<sup>(140)</sup>, ter-se-ia distanciado ainda mais da citada verba. Concomitantemente, a informação coligida no decurso da Acção revelou uma intensa exploração das instalações da cozinha do EPESCB ao abrigo da locação convencionada, como evidenciado pelo confronto do volume de refeições confeccionadas no EP destinadas ao exterior com o destinado às reclusas naquele residentes, ilustrado no quadro n.º 11 (representado no p. 5.1 da presente Parte).

A matéria de facto antes sumariada, aliada à não revisão das contrapartidas financeiras estipuladas no Protocolo no termo do seu 1.º ano de vigência, permitia legitimamente equacionar se os encargos previstos no Protocolo (para a parcela da componente fixa atinente a “Electricidade, água, gás, combustíveis e outras despesas correntes”) não estariam, em simultâneo, a subsidiar/financiar parcialmente as actividades de restauração e de lavandaria prosseguidas pela SCMP ao abrigo dos negócios locatícios descritos na Parte IV.

Por conseguinte, procurou-se determinar o motivo pelo qual a DGSP não ponderou, no cômputo do montante devido pela SCMP pela locação das instalações da cozinha<sup>(141)</sup> do

<sup>(136)</sup> Sobre o conceito de custos fixos vide o exposto no p. 4.2 da Parte IV (págs. 33 e 34) do Relatório n.º 1/2007 – 1.ª S.

<sup>(137)</sup> Cf. teor da acta narrativa da 6.ª reunião da C.A. (realizada em 15.11.2006) sendo que, na nota justificativa anexa à informação de cabimento (com data de 13.11.2008) que acompanhou a Adenda celebrada na sequência da renegociação do Protocolo para o triénio 2008/2010 (adiante apresentada), se declara que “o processo de transferência da titularidade dos contratos para a SCMP encontra-se, nesta data [13.11.2008], em curso”.

<sup>(138)</sup> Conforme assinalado no p. 2.2.1 da Parte II.

<sup>(139)</sup> Só assim não seria se se admitisse que a formação e subsequente cálculo dos encargos afectos ao Protocolo, explicitada nos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 409/04/GDG, de 21.04.2004 (prestados no âmbito do proc. de visto n.º 2062/04) enfermassem de erro grosseiro, o que não se equaciona.

<sup>(140)</sup> Como indicado no p. 3.1 da Parte III, a média anual de reclusas verificada em 2005, 2006 e nos dez primeiros meses de 2007 foi, respectivamente, de 163, 187 e 261 reclusas.

<sup>(141)</sup> Embora a questão se tenha cingido à locação da cozinha do EPESCB (cf. p. 11 do Of. da DGTC n.º 1064, de 21.12.2006), afigura-se legítimo presumir que a resposta prestada pela entidade auditada não seria significativamente diferente em relação (continua na pág. seguinte)



EPESCB, os citados “custos de funcionamento”. Depois de confirmar que “*pela utilização da capacidade excedentária da Cozinha Central do EPESCB não foram considerados os custos de funcionamento decorrentes de uma maior actividade da cozinha*”, a entidade auditada esclareceu que “***Efectivamente de uma maior utilização da cozinha decorre um acréscimo dos custos de funcionamento, de difícil quantificação dada a sua não autonomização face aos restantes sectores, tendo-se apurado junto da anterior Direcção que estes custos não foram considerados dado que os mesmos seriam sempre da responsabilidade da Santa Casa da Misericórdia do Porto, nos termos do Protocolo, dado constituírem parcela da prestação fixa***”<sup>(142)</sup>.

A alegada dificuldade em individualizar os “custos de funcionamento” decorrentes da locação das instalações em causa dos resultantes da gestão do EPESCB prosseguida pela SCMP ao abrigo do Protocolo celebrado:

- ▶ **Não justifica a não ponderação daqueles custos, sobretudo quando o locatário (SCMP) é, em simultâneo, gestor das instalações locadas (integradas numa infraestrutura prisional) no âmbito de um negócio jurídico diverso (o Protocolo).** Dir-se-á até que, neste caso, a DGSP deveria ter feito um esforço acrescido<sup>(143)</sup> na individualização de tais custos, a fim de acautelar que o interesse público<sup>(144)</sup> que presidiu à celebração do Protocolo não fosse prejudicado pelos interesses (privados) que moveram a SCMP a propor a locação;
- ▶ **Foi responsável pelo financiamento parcial (calculado em €150.841, segundo a DGSP) dos “custos de funcionamento” (água, gás e electricidade) resultantes da exploração das referidas instalações, como assinalado na al. c) do p. 4.2.2 da Parte IV.**

A matéria de facto enunciada evidencia que a entidade auditada não exerceu um controlo rigoroso dos recursos financeiros públicos afectos ao Protocolo, em dissonância com o prescrito nos art.<sup>os</sup> 22.º, n.º 1, al. c), do RAFE e 42.º, n.º 6, al. c), da LEO e com o postulado pelos princípios da prossecução do interesse público, legalidade e boa administração<sup>(145)</sup>, positivados nos art.<sup>os</sup> 266.º da CRP, 3.º, n.º 1 e 4.º, do CPA.

---

à locação da lavandaria, atenta a similitude do texto das informações da DGSP n.ºs 11/SDGAFS/2004, de 31.12.2004 (locação da cozinha) e 03/SDGAFS/2004, de 31.03.2005 (locação da lavandaria).

<sup>(142)</sup> Cf. n.º 11 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007.

<sup>(143)</sup> Como, por exemplo, informar-se junto da direcção de um EP em que a alimentação dos respectivos reclusos seja confeccionada pelos funcionários àquele afectos, quais os custos de funcionamento associados a tal confecção.

<sup>(144)</sup> Considerando que os recursos financeiros públicos (ou despesas públicas) têm de se ater à criação ou aquisição de bens ou serviços susceptíveis de satisfazer necessidades públicas, em obediência ao princípio da prossecução do interesse público, sob pena de desvio de poder, que poderá “corresponder à prossecução de outro interesse público concreto, que não o previsto na lei, ou à realização de interesse privado culminando na prática de crime de corrupção, no caso de ser acompanhado de vantagens materiais ou imateriais, para o infractor”, cf. Marcelo Rebelo de Sousa in “Lições de Direito Administrativo”, Lex, Lisboa 1994/95 (pág. 137).

<sup>(145)</sup> Dever jurídico decorrente do princípio da prossecução do interesse público, o qual exige da Administração a adopção, em cada caso concreto, da melhor solução possível, do ponto de vista técnico e financeiro em conformidade com o quadro legal aplicável. Sobre a sujeição do mérito dos actos de gestão de bens públicos aos poderes de controlo financeiro e jurisdicional do TC vide “O Dever de Boa Gestão e a Responsabilidade Financeira”, da Juíza Conselheira Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia, pub. nos “Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco”, Vol. II, Editora FDUL (2006), pág. 791 e segs.



## c) Os custos de manutenção das instalações e equipamentos locados à SCMP

Atento o facto da SCMP utilizar as instalações da cozinha do EPESCB ao abrigo da locação descrita em momento anterior<sup>(146)</sup>, para nelas desenvolver actividades alheias às obrigações consagradas no Protocolo, procurou-se apurar, junto da DGSP, qual o processo utilizado na determinação da entidade responsável (DGSP vs SCMP) pelos danos naquelas verificados, ponderados os seguintes aspectos:

- Nos termos do Protocolo (cláusulas 7.<sup>a</sup>, n.ºs 4 e 5 e 15.<sup>a</sup>, n.º 4), os custos decorrentes da manutenção e conservação das instalações e equipamentos do EPESCB — actividade a cargo da SCMP no âmbito das denominadas “intervenções de manutenção correctiva”<sup>(147)</sup> — são suportados pela DGSP;
- Como evidenciado no p. 3.2.3 da Parte III, a maior parte dos encargos suportados por aquela Direcção-Geral no âmbito das citadas “intervenções de manutenção correctiva” visaram suprimir deficiências verificadas em equipamentos da cozinha do EPESCB, não obstante a sua lotação ter ficado aquém do previsto;
- A remuneração (renda) devida pela SCMP pela locação das instalações da cozinha visou tão só compensar a DGSP pelo maior desgaste das respectivas instalações e equipamentos<sup>(148)</sup> (isto é, pela depreciação do valor daqueles ao longo da sua vida útil) e não por eventuais danos registados naqueles em consequência da sua utilização.

Em resposta, a DGSP salientou<sup>(149)</sup> o declarado na 6.<sup>a</sup> reunião da C.A. (realizada em 15.11.2006)<sup>(150)</sup>, remetendo, em simultâneo, para o teor da informação interna n.º 27, datada de 05.02.2007<sup>(151)</sup>. Considerando que naquela informação se observa:

(l) que os danos verificados nos equipamentos da cozinha “*não tem origem nem causa directa na quantidade de diárias confeccionadas no EPESCB em 2005*” uma vez que não foi excedida a capacidade de confecção prevista para aquela (cozinha), e que,

<sup>(146)</sup> Vide al. a) do p. 4.2.1 da Parte IV.

<sup>(147)</sup> A “*manutenção correctiva inclui as operações que se realizam como consequência das avarias verificadas nas instalações e equipamentos, compreendendo todas as operações necessárias para atingir o idóneo funcionamento previsto na Manutenção Preventiva (reparação por avaria ou rotura imprevista e não provocada de quaisquer equipamento ou máquina)*” cf. definido no Anexo IV do Protocolo. No mesmo Anexo refere-se também que “*As avarias, defeitos ou problemas em que coincidem a SCMP e a DGSP, serão reparadas e o seu custo será suportado pela DGSP*”.

<sup>(148)</sup> Cf. consta na Inf. da DGSP n.º 11/SDGAFS/2004, de 31.12.2004.

<sup>(149)</sup> No n.º 12 dos esclarecimentos prestados em anexo ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007.

<sup>(150)</sup> Cujas partes pertinentes se reproduz: “*Ponto 2 - Conceito de manutenção correctiva e preventiva. Relativamente a este ponto e tendo sido já anteriormente solicitado à SCMP para definir/elencar o que é manutenção preventiva, verificou-se, após análise da informação/relatório da empresa Ferrovia, que a dúvida relativa às definições dos termos mencionados se mantém. O Sr. Subdirector-Geral sugeriu que a DGSP, através do departamento próprio - Divisão de Obras - elabore uma proposta de clarificação sobre o conceito e alcance da manutenção preventiva e da manutenção correctiva, para análise pela SCMP, posteriormente a incluir no texto de revisão do contrato*”. Do transcrito depreende-se que a DGSP questiona o sentido e alcance das prestações de serviços subjacentes à obrigação estipulada na cláusula 15.<sup>a</sup> (“*Manutenção e conservação das instalações e equipamentos*”) do Protocolo, não aludindo a qualquer processo de partilha de responsabilidades nos termos assinalados no texto.

<sup>(151)</sup> A citada Inf. n.º 27, de 05.02.2007, principia por referir que “*(...) tem por objectivo prestar os esclarecimentos solicitados através do ofício n.º 286, datado de 2007/01/26, proveniente da Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Patrimonial na sequência da acção [de fiscalização concomitante] referida em assunto. Previamente julga-se oportuno caracterizar o que se entende por acções de manutenção preventiva e correctiva, dado que a interpretação das mesmas estiveram na origem das diversas informações prestadas por estes Serviços e respectivos pareceres e despachos que sobre as mesmas recaíram*”. Acresce que parte do teor da mencionada Inf. n.º 27 é constituída por transcrições do Anexo IV do Protocolo, bem como das suas cláusulas 7.<sup>a</sup>, n.º 2 e 15.<sup>a</sup>, n.º 4, apresentando alguns contributos no âmbito da delimitação da “*manutenção preventiva*”, mas o mesmo já não sucedendo em relação à “*manutenção correctiva*”.



(II) tal quantidade reflecte-se apenas “na depreciação dos equipamentos ao longo do tempo de vida útil dos mesmos”,

conclui-se que, na prática, **não foi implementado qualquer processo tendente a determinar se os danos verificados na cozinha (e respectivos equipamentos) ocorreram na sequência da confecção de refeições para as reclusas residentes no EPESCB (danos cobertos pelo Protocolo) ou para internados noutros estabelecimentos (danos a suportar pela SCMP no âmbito da locação)**. Saliente-se ainda que o observado na citada informação n.º 27 (de 05.02.2007) não é conciliável com as causas dos danos ocorridos no pavimento da cozinha, assacadas pelo IGFIJ, I.P.<sup>(152)</sup> à “deficiente utilização do equipamento” e “utilização excessiva da cozinha”, determinantes da cessação da locação daquelas instalações em 31.12.2007, como aludido em momento anterior deste documento [vide al. a) do p. 4.2.2 da Parte IV].

Ante o exposto, conclui-se que a não instituição do apontado processo de apuramento de responsabilidades pelos danos verificados nas instalações (e respectivos equipamentos) locadas à SCMP:

- ▶ Evidencia, à semelhança do constatado na alínea anterior, que a entidade auditada não controlou, com suficiente rigor, a realização da despesa comprometida no Protocolo, em dissonância com o disposto nos art.ºs 22.º, n.º 1, al. c), do RAFE e 42.º, n.º 6, al. c), da LEO e com os valores tutelados pelos princípios da prossecução do interesse público, legalidade e boa administração, positivados nos art.ºs 266.º da CRP, 3.º, n.º 1 e 4.º, do CPA;
- ▶ **Foi susceptível de onerar injustificadamente o erário público em montante cujo valor não é, todavia, possível quantificar.**

## **d) A delimitação dos serviços de saúde previstos na cláusula 9.ª do Protocolo**

Nos termos da cláusula 9.ª do Protocolo, os encargos com os cuidados de saúde (remunerados no âmbito da componente variável das contrapartidas financeiras) a prestar pela SCMP abrangiam diversos tipos de assistência, incluindo “a ajuda medicamentosa e os consumíveis médicos e de enfermagem, materiais de tratamento dentário, despesas em meios auxiliares de diagnóstico, bem como consultas hospitalares” (cláusula 9.ª, n.º 5). Diversamente, os encargos com intervenções cirúrgicas, tratamento de doenças infecto-contagiosas, doença em fase terminal e internamentos hospitalares superiores a 2 dias seriam suportados pela DGSP (cláusula 9.ª, n.º 6).

Na 5.ª reunião da C.A., realizada em 09.05.2006, deliberou-se que “De acordo com o capítulo IV, **artigo 23.º do Protocolo de Cooperação, foi acordado pelas partes que os encargos correspondentes à Hemodiálise, Quimioterapia e Radioterapia são da responsabilidade da DGSP**”<sup>(153)</sup>. Na reunião seguinte, ocorrida em 15.11.2006, “Foi colocada a questão relativa ao pagamento da despesa com **tratamentos por hemodiálise**.”

<sup>(152)</sup> No Of. do IGFIJ, I.P. n.º 1910.21, de 26.11.2007.

<sup>(153)</sup> Cf. p. 2.1 da acta narrativa da 5.ª reunião da C.A., realizada em 09.05.2006.



A Sra. Subdirectora-Geral sugeriu que essa facturação/pagamento reporte à data da Reunião da Comissão de Acompanhamento na qual foi tomada a decisão da DGSP suportar este encargo, **sendo o custo dos tratamentos anteriores da responsabilidade da SCMP, o que foi acordado**<sup>(154)</sup>.

Do transcrito, bem como de ulteriores esclarecimentos prestados pela entidade auditada, extrai-se que:

- i - Os custos resultantes da realização de tratamentos de hemodiálise, quimioterapia e radioterapia são suportados pela DGSP dado não encontrarem qualquer “*enquadramento nas contrapartidas financeiras devidas à SCMP*”<sup>(155)</sup>;
- ii - Apesar dos encargos relativos aos tratamentos em referência nunca terem sido alegadamente da responsabilidade da SCMP por força do Protocolo, acordou-se que os (encargos) incorridos em data anterior a 9 de Maio de 2006 seriam suportados por aquela Misericórdia<sup>(156)</sup>.

Após a data referida em ii) e até 31.10.2007, a SCMP já tinha apresentado à DGSP facturação respeitante aos ditos tratamentos no valor global de € 28.902,06<sup>(157)</sup>.

Apesar da C.A., ao abrigo do disposto na cláusula 23.<sup>a</sup> do Protocolo, ter clarificado, na sua 5.<sup>a</sup> reunião, qual a parte contratante responsável pelos encargos resultantes de tratamentos de hemodiálise, quimioterapia e radioterapia — **matéria essencial à delimitação das “despesas com saúde”**<sup>(158)</sup> **previstas na componente variável das contrapartidas financeiras estipuladas no Protocolo — as partes não promoveram, posteriormente, quaisquer alterações ao seu conteúdo**<sup>(159)</sup>.

### 5.3 – A ACTIVIDADE DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO

Nos termos da cláusula 8.<sup>a</sup>, n.º 2, do Protocolo, a C.A., presidida pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, seria constituída por 4 elementos, 2 a designar pela DGSP e os outros 2 pela SCMP.

No decurso da Acção, constatou-se que tal composição foi alargada, integrando “**mais um elemento, por parte da Santa Casa da Misericórdia do Porto. Oportunamente, aquando da revisão/renovação do protocolo, será efectuado o adequado ajustamento à cláusula**”

<sup>(154)</sup> Cf. p. 1 da acta narrativa da 6.<sup>a</sup> reunião da C.A., ocorrida em 15.11.2006.

<sup>(155)</sup> Como referido no n.º 24 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007. Também no n.º 21 do mesmo documento se declara o seguinte: “*Com efeito, infere-se que (por omissão) os tratamentos de hemodiálise, radioterapia e quimioterapia, não se enquadram no âmbito das responsabilidades cometidas à SCMP em sede de Protocolo, razão pela qual é apontado no ponto 2.1 da acta da 5.<sup>a</sup> reunião da Comissão de Acompanhamento, que os encargos correspondentes à hemodiálise, quimioterapia e radioterapia, são da responsabilidade da DGSP*”.

<sup>(156)</sup> Cf. consta no n.º 24 dos esclarecimentos que acompanharam o Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007. Em anexo, foi junta a Inf. n.º 080-A/2007/DGSP/DSGRFP/DPCO, de 26.11.2007, cujo conteúdo corrobora o sentido expresso no texto.

<sup>(157)</sup> Como indicado no n.º 23 dos esclarecimentos que acompanharam o Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007. No citado n.º 23 refere-se ainda que todas as facturas apresentadas respeitam apenas a tratamentos de hemodiálise “*não tendo esta Direcção-Geral em sua posse, qualquer documento de despesa referente a tratamentos de quimioterapia e radioterapia*”.

<sup>(158)</sup> No montante de € 2,77 por reclusa, como melhor detalhado no quadro 1 (intitulado “*Remuneração Diária Variável*”), representado no p. 2.1.2 da Parte II.

<sup>(159)</sup> Como informado no n.º 3 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.



# Tribunal de Contas

**8.ª**, como declarado<sup>(160)</sup> pela entidade auditada em Fevereiro de 2007. Em Dezembro do mesmo ano, a entidade auditada confirmou<sup>(161)</sup> que o texto do Protocolo não foi efectivamente alterado “(...) porque se previa a sua **revisão a muito curto prazo (...) tendo sido entendido ser esse o momento adequado para acolher todas as alterações até à data acordadas em acta, suprir deficiências detectadas no decurso da sua execução pela introdução de normativos não contemplados no Protocolo inicial, que melhor regulem as relações entre as partes**”.

De Janeiro de 2005 a princípios de Dezembro de 2007<sup>(162)</sup>, a C.A. reuniu 7 vezes nas datas seguidamente indicadas:

1.ª Reunião	5 DE MAIO DE 2005
2.ª Reunião	19 DE SETEMBRO DE 2005
3.ª Reunião	20 DE DEZEMBRO DE 2005
4.ª Reunião	9 DE MAIO DE 2006 <sup>(163)</sup>
5.ª Reunião	9 DE MAIO DE 2006
6.ª Reunião	15 DE NOVEMBRO DE 2006
7.ª Reunião	9 DE OUTUBRO DE 2007

Além da periodicidade irregular das reuniões efectuadas em 2006 e da realização de uma única reunião em 2007, constatou-se que a C.A. não observou o disposto na cláusula 8.ª, n.º 2, do Protocolo que, conjugado com o n.º 3 da mesma cláusula, conferia àquele órgão colegial competência para elaborar relatórios trimestrais e anuais sobre a actividade desenvolvida pela SCMP, devendo esta última remeter trimestralmente à Comissão os seus “relatórios de actividade e contabilísticos” (cláusula 8.ª, n.º 3).

Porém, até princípios de Dezembro de 2007<sup>(164)</sup>, a C.A. elaborou um único relatório anual, datado de “Maio de 2006” — referente às actividades desenvolvidas pela SCMP no ano de 2005 — não tendo produzido quaisquer relatórios trimestrais. Assinale-se ainda a duplicação do prazo (de trimestral para semestral) de remessa dos referidos “relatórios de actividade e contabilísticos” da SCMP, acordada na 6.ª reunião da C.A.<sup>(165)</sup>.

Face ao grau diminuto dos trabalhos desenvolvidos pela C.A., conclui-se que aquela **não exerceu as suas competências funcionais com a diligência que o carácter de**

<sup>(160)</sup> No p. 3 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007.

<sup>(161)</sup> Cf. n.º 2 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGTC n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(162)</sup> Atenta a data em que a DGSP prestou a última informação sobre a matéria, constante na al. a) dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(163)</sup> No p. 5 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007, aquela entidade esclarece que “*Não existe qualquer erro nas actas referentes à 4.ª e 5.ª reunião da Comissão de Acompanhamento, efectivamente, no mesmo dia foram realizadas duas reuniões com ordens de trabalhos distintas*”. Anote-se ainda que apesar da acta narrativa da 5.ª reunião referir que a “*A acta da 4.ª Reunião foi lida, aprovada com alterações e assinada por 2 membros da Comissão de Acompanhamento*”, a entidade auditada declarou [na al. e) dos citados esclarecimentos] que “*No expediente em arquivo não se localizou qualquer documento que consubstancie as alterações introduzidas à acta narrativa da 4.ª reunião da Comissão de Acompanhamento, que já surge na sua versão final*”.

<sup>(164)</sup> Como se extrai do informado na al. b) dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(165)</sup> E corroborada na al. c) dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.



“experiência piloto”<sup>(166)</sup> subjacente à celebração do Protocolo exigiria, prejudicando a eficiência do controlo e avaliação, por parte da DGSP<sup>(167)</sup>, dos serviços prestados pela SCMP em execução daquele (Protocolo).

## 5.4 – NÃO ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE ACTIVIDADES DA DGSP PARA 2006 E 2007

Antes da exposição da matéria objecto do presente ponto, cumpre advertir que, tendo em conta o período temporal a que se reporta a factualidade que a seguir se descreve, todas as referências adiante feitas à “LODGSP” (lei orgânica da DGSP) respeitam ao regime definido no DL n.º 268/81, de 16.09, entretanto revogado pelo DL n.º 125/2007, de 27.04.

Logo na fase inicial da presente Acção — Março de 2006 — solicitou-se<sup>(168)</sup> à entidade auditada a remessa (entre outros), de cópia do plano anual de actividades da DGSP aprovado para 2006. Na resposta<sup>(169)</sup> prestada em Junho de 2006, aquela Direcção-Geral não fez qualquer referência ao dito plano.

Em Setembro de 2006, a entidade auditada foi novamente instada<sup>(170)</sup> a apresentar o documento supra indicado, ao que aquela informou<sup>(171)</sup>, em Outubro de 2006, que “*Não foi elaborado plano anual de actividades para 2006*”.

Posteriormente, solicitou-se<sup>(172)</sup> à DGSP que clarificasse o motivo pelo qual o referido plano não tinha sido elaborado, tendo aquela declarado que “*(...) nunca elaborou o plano anual de actividades, nos termos e tal como o obriga o Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro. Todavia, a ausência de plano de actividades não significou nem ausência de orientação estratégica nem ausência de programação de actividades, das quais se deu conta nos relatórios publicados e na informação anualmente prestada ao «Dossier Justiça». Esta é uma situação que se irá ultrapassar, estando, embora também já com atraso, a ser elaborado o plano anual do corrente ano [2007] com base na orientação estratégica já fixada por esta Direcção*”, como expresso no n.º 6 dos esclarecimentos<sup>(173)</sup> anexos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007.

Um breve parênteses para esclarecer que o invocado “Dossier Justiça”<sup>(174)</sup> é elaborado, a par de outras publicações anuais (v.g. “Estatísticas da Justiça”), pela Direcção-Geral da Política

<sup>(166)</sup> Sobre a relevância da citada expressão, remete-se para o explanado no p. 2.1.1 da Parte II.

<sup>(167)</sup> Entidade que detém competência para o exercício do “controlo e avaliação” citados no texto (cf. n.º 12 do preâmbulo do Protocolo e n.º 1 da sua cláusula 8.ª), cabendo à C.A. a elaboração de relatórios numa relação de apoio ao correcto exercício das referidas funções, como oportunamente comunicado à entidade auditada no Of. da DGTC n.º 1064, de 21.12.2006.

<sup>(168)</sup> No n.º 2 do Of. da DGTC n.º 196, de 30.03.2006.

<sup>(169)</sup> Corporizada no documento anexo ao Of. da DGSP n.º 207/06/GDG, de 23.06.2006.

<sup>(170)</sup> Cf. al. d) do Of. da DGTC n.º 487, de 11.09.2006.

<sup>(171)</sup> Vide al. d) do documento subscrito pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, Dr. Rui Sá Gomes, anexo ao Of. da DGSP n.º 405/06/GDG, de 30.10.2006.

<sup>(172)</sup> Cf. n.º 6 do Of. da DGTC n.º 1064, de 21.12.2006.

<sup>(173)</sup> Subscritos em 05.02.2007 pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, Dr. Rui Sá Gomes.

<sup>(174)</sup> O qual pode ser consultado no Portal do Ministério da Justiça (<http://www.mj.gov.pt>).



# Tribunal de Contas

de Justiça do Ministério da Justiça<sup>(175)</sup>. De acordo com a documentação remetida pela DGSP<sup>(176)</sup> verifica-se que, pelo ofício circular n.º 7/DPPI/2006 (de 07.08.2006), a Secretaria-Geral do Ministério da Justiça solicitou à DGSP a remessa, até 31.08.2006, de “*informação correspondente à estrutura orgânica desse organismo bem como aos objectivos definidos para o ano em curso*”. Por ofício com o n.º 297/GDG, de 30.08.2006, aquela Direcção-Geral enviou a informação solicitada, enunciando sintetizadamente os (8) objectivos que norteariam a sua actividade no ano de 2006. O confronto entre o teor do citado ofício da DGSP e o do “esquema tipo” dos planos anuais de actividades, publicado em anexo ao DL n.º 183/96, de 27.09 (vide seu art.º 2.º, n.º 1), revela acentuadas insuficiências daquele (ofício) quer quanto à forma quer quanto ao conteúdo preconizados no citado “esquema tipo” pelo que, de facto, se adere à afirmação da DGSP no tocante à inexistência de um plano de actividades para 2006.

Ainda nos esclarecimentos anexos ao mencionado Of. da DGSP n.º 81/GDG, aquela Direcção-Geral informou o seguinte:

- a) O serviço da DGSP responsável pela elaboração do seu plano anual de actividades é a Direcção de Serviços de Planeamento, Documentação, Estudos e Relações Internacionais [cf. al. a) do art.º 36.º-C da LODGSP], à qual não lhe foram dadas quaisquer instruções específicas para a elaboração do referido documento no ano de 2006<sup>(177)</sup>;
- b) O Plano Anual de Actividades da DGSP para 2007 “*está em fase de elaboração*”<sup>(178)</sup>.

Face ao alegado na anterior alínea b), solicitou-se<sup>(179)</sup> à entidade auditada o envio de cópia do mencionado plano, tendo aquela declarado<sup>(180)</sup>, em Dezembro de 2007, o seguinte: “*Não houve capacidade por parte dos Serviços para elaborar o Plano de actividades para 2007*”.

A elaboração do documento em referência — Plano Anual de Actividades — é exigida em vários diplomas legais, designadamente no RAFE (art.º 5.º, n.º 1<sup>(181)</sup>), no DL n.º 135/99, de 22.04 (art.º 40.º, n.º 1<sup>(182)</sup>) e no DL n.º 183/96, de 27.09. Tal documento (em conjunto com o Relatório de Actividades) constitui um dos “*instrumentos básicos de gestão na*

<sup>(175)</sup> A Direcção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) “*tem por missão prestar apoio técnico, acompanhar e monitorizar políticas, assegurar o planeamento estratégico e a coordenação das relações externas e de cooperação, sendo ainda responsável pela informação estatística da justiça*”, cf. art.º 2.º, n.º 1, do DL n.º 123/2007, de 27.04.

<sup>(176)</sup> Em anexo ao seu Of. n.º 81/GDG, de 05.02.2007.

<sup>(177)</sup> Como informado no n.º 7 dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007.

<sup>(178)</sup> Como declarado na al. q) dos esclarecimentos indicados na nota de rodapé anterior.

<sup>(179)</sup> Na al. e) do Of. da DGTC n.º 12.366, de 31.07.2007.

<sup>(180)</sup> Cf. al. e) dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(181)</sup> O qual dispõe que “*Os serviços e organismos deverão elaborar um plano anual de actividades, com uma clara discriminação dos objectivos a atingir e dos recursos a utilizar, bem como dos programas a realizar, o qual será aprovado pelo ministro competente e servirá de base à proposta de orçamento a apresentar quando da preparação do Orçamento do Estado, devendo ser corrigido em função deste, depois da aprovação da Lei do Orçamento*”.

<sup>(182)</sup> O DL n.º 135/99 (alterado pelo DL n.º 29/2000, de 13.03) estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão. Neste domínio, o art.º 40.º (inserido no Cap. VI, intitulado “*Instrumentos de apoio à gestão*”) estatui que “*Os serviços e organismos da Administração Pública devem elaborar planos e relatórios anuais de actividades, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro*” (n.º 1) e que “*Os planos e relatórios de actividades devem contemplar, em capítulo próprio, as medidas de modernização administrativa, nomeadamente relativas à desburocratização, qualidade e inovação, que se propõem desenvolver, bem como avaliar a sua aplicação em cada ano*” (n.º 2).



*Administração Pública*”, como declarado no preâmbulo do citado DL n.º 183/96, que teve por escopo impulsionar a sua generalização e adopção obrigatória por todos os serviços e organismos da administração pública central, institutos públicos que revistam natureza de serviços personalizados e fundos públicos (cf. art.º 1.º, n.º 1), apesar do RAFE — aprovado em momento anterior pelo DL n.º 155/92 de 28.07 — já aludir, no seu art.º 5.º, ao dever de elaboração do referido instrumento.

Em rigor, aqueles planos deveriam ter sido elaborados pela Direcção de Serviços de Planeamento, Documentação, Estudos e Relações Internacionais da DGSP [cf. al. a) do art.º 36.º-C, da LODGSP] e submetidos pelo seu Director-Geral [cf. art.º 5.º, al. j), da LODGSP<sup>(183)</sup>] à aprovação do Ministro da Justiça antes do termo dos anos de 2005 e 2006, como se infere do teor dos art.ºs 1.º, n.º 2<sup>(184)</sup> do DL n.º 183/96 e 5.º, n.º 1, do RAFE.

**A não elaboração dos planos anuais de actividades da DGSP para 2006 e 2007 contende assim com o disposto nos art.ºs 5.º, n.º 1, do RAFE, 1.º, n.º 1, do DL n.º 183/96, de 27.09 e 40.º, n.º 1, do DL n.º 135/99, de 22.04 (alterado pelo DL n.º 29/2000, de 13.03).**

## 5.5 – ULTERIORES DESENVOLVIMENTOS DA GESTÃO PRISIONAL EXTERNA DO EPESCB NO TRIÉNIO 2008/2010 POR FORÇA DA RENOVAÇÃO DO PROTOCOLO

Apesar da presente Acção se ater ao primeiro período de vigência do Protocolo (2005/2007)<sup>(185)</sup>, neste ponto do relatório enunciam-se, resumidamente, as principais alterações introduzidas pelas partes ao texto daquele na sequência do processo de renegociação que decorreu até meados de 2008. A necessidade desta breve exposição é justificável pelas seguintes razões:

- Permite obter uma perspectiva geral dos aspectos que, em concreto, as partes consideraram carecidos de regulação ou de regulação adequada à boa execução do Protocolo no triénio 2008/2010;
- Auxilia a compreensão de comentários formulados no âmbito do contraditório analisado na Parte VI deste documento;
- Justifica ainda a não emissão de recomendações sobre alguns aspectos que, nos pontos anteriores, foram objecto de um juízo de legalidade desfavorável.

No anexo XI apresentam-se, em termos mais pormenorizados, as modificações introduzidas pelas partes ao clausulado inicial do Protocolo, efectuadas através da outorga de uma Adenda assinada em 26.09.2008 que, conjuntamente com o clausulado não afectado por

<sup>(183)</sup> Do disposto no citado art.º 5.º, al. j), extrai-se que compete ao Director-Geral “Submeter a despacho do Ministro da Justiça os assuntos que excedam a competência dos órgãos da DGSP”.

<sup>(184)</sup> O qual dispõe que “O plano anual de actividades deve discriminar os objectivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar, o qual, após aprovação pelo ministro competente, fundamentará a proposta de orçamento a apresentar **na fase de preparação do Orçamento do Estado**, devendo ser corrigido em função deste após a aprovação da Lei do Orçamento”. A proposta de lei do OE deverá ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República até 15 de Outubro do ano precedente a que respeita, cf. art.º 38.º, n.º 1, da LEO, excepto nos casos previstos no n.º 2 da mesma norma.

<sup>(185)</sup> Como assinalado no p. 5.1.2 da Parte V do relato de auditoria, pág. 40.



# Tribunal de Contas

aquela (Adenda), constitui o conjunto de prestações e contraprestações que as partes se obrigaram a cumprir no triénio 2008/2010.

No domínio financeiro, a análise comparativa do texto inicial do Protocolo com o resultante das alterações introduzidas pela Adenda, revela que:

- a) Foi definido um critério de ajustamento da componente fixa das contrapartidas financeiras, directamente relacionado com a ocupação do EPESCB que, para efeitos de cálculo daquela componente, foi estratificado em 3 séries ou “patamares” de ocupação:
- Patamar de ocupação mínimo: entre 200 a 250 reclusas;
  - Patamar de ocupação padrão: entre 251 e 300 reclusas;
  - Patamar de ocupação máximo: entre 301 a 354 reclusas.
- b) O preço da componente fixa para o patamar de ocupação padrão é de € 1.200.000,00/Ano (sem IVA), ao qual se deduzirá ou somará a verba de € 108.000,00/Ano (sem IVA) se se atingir, respectivamente, o patamar de ocupação mínimo ou máximo. Consequentemente, o valor anual da componente fixa das contrapartidas financeiras poderá variar entre os montantes que a seguir se resumem:

Quadro 15

PATAMAR DE OCUPAÇÃO DO EPESCB	VALOR ANUAL DA COMPONENTE FIXA - 2008/2010 (€)	
	SEM IVA	COM IVA (20%)
MÍNIMO (200 - 250 RECLUSAS)	1.092.000,00	1.310.400,00
PADRÃO (251 - 300 RECLUSAS)	1.200.000,00	1.440.000,00
MÁXIMO (301 - 354 RECLUSAS)	1.308.000,00	1.569.600,00

- c) A componente variável das contrapartidas financeiras foi fixada em € 7,5/dia por reclusa que, com IVA à taxa de 20%, se eleva para € 9,00/dia;
- d) Na nova redacção conferida à cláusula 20.<sup>a</sup> do Protocolo:
- d.1) Não se especificam as parcelas de custos compreendidas nas componentes fixa e variável das contrapartidas financeiras acordadas, antes indicadas no Anexo V do Protocolo;
  - d.2) Foi eliminada a obrigação das partes procederem à revisão das contrapartidas, prevista na redacção inicial do n.º 2 da cláusula em apreço;
  - d.3) Clarifica-se que a todos os valores indicados na cláusula 20.<sup>a</sup> acrescem as importâncias exigíveis a título de IVA.

No que concerne ao restante clausulado do Protocolo, salientam-se as seguintes alterações:

- i) Reconheceu-se à SCMP a faculdade de explorar as instalações da lavandaria do EP, desde que aquela assumia todos os custos (exs, água, electricidade, manutenção e substituição de equipamentos) subjacentes ao desenvolvimento das actividades prosseguidas naquelas instalações;
- ii) Os actos médicos excluídos da assistência de saúde a prestar pela SCMP foram alargados, acrescentando-se aos já previstos os relativos a “Hemodiálises, quimioterapia,



---

*radioterapia<sup>(186)</sup>, fisioterapia, diálise peritoneal, nutrição parentérica, oxigenoterapia, Bipap (pressão positiva birediccional nas vias aéreas) e CPAP (continuous positive airways pressure)*”;

- iii) A composição e competência da C.A. foi ajustada ao funcionamento e actividade desenvolvida por aquela Comissão no triénio anterior<sup>(187)</sup>. Consequentemente, além de integrar mais um elemento na sua composição (6 no total), passou a ter por competência a emissão de um parecer sobre o conteúdo de relatórios a apresentar pela SCMP com periodicidade semestral e anual. Em termos inovadores, assinala-se a estipulação de um número mínimo de reuniões a observar pela C.A. (no mínimo, 1 reunião por trimestre);
- iv) A eliminação da faculdade de renovação do Protocolo.

---

<sup>(186)</sup> Como se deu conta na al. d) do p. 5.2 da Parte V, desde 09.05.2006 que os encargos com a realização de hemodiálises, quimioterapia e radioterapia passaram a ser suportados pela DGSP em virtude de as partes considerarem que aqueles exames não se enquadravam na parcela da componente variável das contrapartidas financeiras respeitante às “despesas com saúde”.

<sup>(187)</sup> Vide o exposto no p. 5.3 da Parte V.



## PARTE VI

### ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

#### 6.1 – INTRODUÇÃO

Em cumprimento do disposto no art.º 13.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC, o relato de auditoria foi notificado<sup>(188)</sup> à entidade auditada e aos responsáveis naquele identificados para, querendo, se manifestarem sobre o seu conteúdo. Todos os notificados do relato se pronunciaram nos termos que a seguir se indicam:

- A entidade auditada apresentou alegações, subscritas pela Directora-Geral dos Serviços Prisionais cessante, *Dra. Maria Clara Lopes Albino*, em articulado (de 13 fls.) capeado pelo Of. da DGSP n.º 479/GDG/08, de 26.09.2008, complementado pelo Of. n.º 602/GDG/2008, de 12.11.2008;
- O Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes*, manifestou a sua oposição em articulado (de 26 fls.) não datado<sup>(189)</sup>, acompanhado de 4 anexos;
- O ex Director-Geral dos mesmos serviços, *Dr. Luís Manuel de Oliveira de Miranda Pereira*, expôs as suas alegações em articulado (de 11 fls.) datado de 16.09.2008, acompanhado de um anexo.

Os comentários formulados naqueles articulados — cujas versões integrais constam nos anexos XII, XIII e XIV — foram merecedores de toda a atenção e análise detalhada. Aqueles que se afiguraram pertinentes foram já considerados na elaboração do texto final do relatório, reservando-se para a presente Parte a exposição dos motivos que presidiram ao não acolhimento dos restantes.

Saliente-se que nos articulados apresentados, a entidade auditada e os responsáveis acima identificados:

- Não apontaram quaisquer incorrecções, imprecisões ou lacunas à matéria de facto explanada no relato de auditoria, tendo, todavia, clarificado a forma como a despesa respeitante ao IVA foi enquadrada nas obrigações financeiras estipuladas no Protocolo, como já salientado na Parte II (vide p. 2.2.3 e anexo III do relatório);
- Não contestaram as observações explanadas na Parte V deste documento, com excepção das apresentadas nos pontos 5.1 (“A não revisão das contrapartidas financeiras previstas na cláusula 20.ª, n.º 2, do Protocolo”) e 5.4 (“Não elaboração dos Planos de Actividades da DGSP para 2006 e 2007”)<sup>(190)</sup>.

Atento o referido no parágrafo precedente, a análise do contraditório que a seguir se apresenta foi sistematizada segundo as observações que mereceram reparos por parte dos notificados do relato mas que, pelos motivos sequentemente enunciados, não foram

<sup>(188)</sup> Como documentado nos ofícios da DGTC n.ºs 13.111, 13.112 e 13.113, todos de 31.07.2008.

<sup>(189)</sup> Mas com o registo de entrada na DGTC n.º 18.617, de 16.09.2008.

<sup>(190)</sup> Correspondentes, no relato de auditoria, aos pontos 5.1.3 e 5.4 da Parte V (págs. 40 a 46 e 55 a 57).



suficientes para afastar os juízos de ilegalidade que recaíram sobre as situações versadas naquelas observações.

## 6.2 – A NÃO REVISÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS PREVISTAS NA CLÁUSULA 20.ª N.º 2 DO PROTOCOLO

### 6.2.1 – OBSERVAÇÕES DA EX DIRECTORA-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS, DRA. MARIA CLARA LOPES ALBINO E DO SEU ANTECESSOR, DR. RUI JOSÉ SIMÕES BAYÃO DE SÁ GOMES<sup>(191)</sup>

O teor dos articulados oferecidos pelos alegantes supra identificados é similar, como se conclui do confronto da argumentação expendida pela ex Directora-Geral dos Serviços Prisionais nos n.ºs 1 a 20 do seu articulado (fls. 1 a 9), com a aduzida pelo Director-Geral dos mesmos serviços, *Dr. Rui Sá Gomes*, nos n.ºs 1 a 26 do documento (fls. 1 a 15) por si apresentado. Considerando o mencionado, a análise seguidamente desenvolvida acompanha o conteúdo do articulado apresentado por aquele, sem prejuízo de, pontualmente, se aludir a aspectos focados na contestação da citada dirigente que mereçam uma referência autónoma.

Principia o responsável por descrever as obrigações firmadas no Protocolo intercalando, nessa descrição, 2 aspectos, infra assinalados que, na sua sequência, se comentam:

- ▶ “*Na medida em que reveste a natureza de contrato, não pode ser alterado unilateralmente sem que tal origine uma quebra dos princípios da confiança, da boa-fé e do próprio equilíbrio financeiro*” (n.º 5 a fls. 3), reiterando a mesma ideia mais adiante (“*Assim, durante a execução do Protocolo a DGSP teve de efectuar os pagamentos acordados para a prestação fixa, sob pena de incumprimento contratual (...)*”, cf. n.º 8 a fls. 3 do articulado).

O afirmado só é correcto até certo ponto, uma vez que há que enquadrar o “contrato” no seio de uma relação de colaboração interessada do co-contratante particular com a Administração, a qual se encontra vinculada à prossecução do interesse público (cf. art.ºs 266.º, n.º 1, da CRP e 4.º, do CPA), independente da sua forma de actuação (por acto, regulamento ou contrato). Não sendo o interesse público uma realidade estática — em particular, em contratos de duração prolongada no tempo, como é o caso do Protocolo objecto da Acção — mas sim dinâmica, a salvaguarda do mencionado interesse seria gravemente afectada se a Administração pudesse ficar refém de um contrato que já não o satisfizesse adequadamente. Daí o legislador ordinário ter previsto que a Administração possa, por acto unilateral, “*Modificar unilateralmente o conteúdo das prestações, desde que seja respeitado o objecto do contrato e o seu equilíbrio financeiro*”, cf. art.º 180.º, al. a), do CPA<sup>(192)</sup>. Significa isto que sempre que o exercício do referido poder de modificação

<sup>(191)</sup> Entretanto nomeado Director-Geral dos Serviços Prisionais por Despacho conjunto n.º 1113/2010, de 17.12.2009, pub. no DR, 2.ª S., n.º 11, de 18.01.2010.

<sup>(192)</sup> Aplicável ao Protocolo por força do disposto no art.º 206.º do DL n.º 197/99, de 08.06. A obrigação da Administração repor o equilíbrio financeiro encontra-se agora prevista no art.º 314.º, n.º 1, al. b), do CCP, em conjugação com o disposto no art.º 312.º, al. b), do mesmo Código.



## Tribunal de Contas

implicar um agravamento ou uma maior onerosidade das prestações do seu co-contratante, a Administração fica legalmente obrigada a aumentar as correspondentes contrapartidas que lhe são conferidas pelo contrato, deste modo se restabelecendo o seu equilíbrio inicial. Mas, como já sublinhado noutra parte deste documento (vide p. 5.1 da Parte V), o princípio do equilíbrio financeiro não é unidireccional, isto é, só aplicável quando a “*Administração exige do co-contratante prestações suplementares ou mais onerosas*” — tal seria contrário a princípios basilares do Estado de Direito, como os da igualdade, proporcionalidade, justiça<sup>(193)</sup> e da boa fé, plasmados nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 5.º, 6.º e 6.º-A, do CPA — funcionando igualmente quando a “*Administração exige do co-contratante menos prestações que as inicialmente contratadas*”.

- ▶ “*De sublinhar, desde já que o ora Respondente não participou nem acompanhou as fases iniciais de preparação e negociação do Protocolo, nem sequer a sua outorga, sendo que quando tomou posse (1 de Agosto de 2006) este já se encontrava em execução há mais de um ano e meio*” (cf. n.º 9 a fls. 4).

Não se divisa qual a pertinência do declarado, considerando que, como dirigente máximo da DGSP, competia-lhe<sup>(194)</sup> coordenar e dirigir a sua actividade, detendo poderes para a prática de todos os actos necessários à concretização das atribuições legalmente cometidas àquela Direcção-Geral (actos de gestão corrente, cf. art.ºs 3.º e 4.º, n.º 1 do RAFE e 2.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 8/90, de 20.02) devendo, na condução da citada actividade, incrementar a “*eficácia na prossecução dos objectivos fixados e controlo dos resultados obtidos*”, bem como a “*eficiência na utilização dos recursos públicos*”, como preceituado no art.º 3.º, n.º 8, alíneas e) e f) da Lei n.º 4/2004, de 15.01. E, na coordenação e direcção da actividade (exercida por acto, regulamento e contrato<sup>(195)</sup>) dos serviços prisionais compreende-se (também) a iniciada em gerência ou gerências anteriores cujos efeitos não tenham ainda cessado (transitando, assim, para a gerência em funções), dada a inexistência de restrições legais neste domínio. Consequentemente, o facto de o responsável não ter participado nas fases de formação e outorga do Protocolo em nada diminui a sua responsabilidade na fase de execução daquele, no âmbito da qual dispôs ainda de um prazo razoável (de 01.08.2006 – 31.12.2007) para, querendo, intervir.

<sup>(193)</sup> Como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros em anotação ao art.º 266.º da CRP, “*Parece ter-se tornado doutrina comum a afirmação de que o princípio da justiça teria sido progressivamente esvaziado de conteúdo à medida que outros princípios como o da igualdade, o da proporcionalidade, o da boa fé, se foram autonomizando através da sua menção explícita no texto constitucional. Não podemos concordar com tal posição. Sem dúvida que a igualdade e a proporcionalidade constituem elementares princípios de justiça e a boa fé traduz a essência da relação comunicacional de confiança em que a justiça assenta. Mas isso não significa que esgotem o seu sentido. São princípios ético-jurídicos mas não esgotam a ideia de justiça. Exemplo do que se afirma pode ver-se nos princípios da **razoabilidade, da equidade, da proibição do arbitrio**. Qualquer deles pertence, também, ao âmago do princípio da justiça, mas não têm autonomização expressa no texto constitucional*” acrescentando, mais adiante, que “*A vigência, no Direito Administrativo, do princípio do enriquecimento sem causa, de alguns critérios de responsabilidade civil regulados no Código Civil, e do princípio do equilíbrio das prestações contratuais, para além do princípio do equilíbrio financeiro que actualmente o Direito Administrativo já prevê expressamente, encontra aqui fundamento*”, cf. autores citados in *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora (2007), págs. 567 e 568.

<sup>(194)</sup> Cf. art.º 5.º, al. a), da LODGSP [que preceituava que “*Compete ao director-geral: a) Superintender nos serviços e coordenar e dirigir a sua actividade, de acordo com a orientação definida superiormente*”], art.º 3.º, n.º 1 da actual lei orgânica da DGSP, aprovada pelo DL n.º 125/2007, de 27.04 e art.º 14.º, n.º 5, do DL n.º 206/2006, de 27.10 (lei orgânica do Ministério da Justiça).

<sup>(195)</sup> Como se conclui da sistematização da Parte IV (“*Da actividade administrativa*”) do CPA, repartida pelos regimes do regulamento (capítulo I), do acto administrativo (capítulo II) e do contrato administrativo (capítulo III).



## Tribunal de Contas

Depois de citar a recomendação formulada no Relatório n.º 1/2007- 1.ª S., o responsável revela o sentido que conferiu àquela recomendação, comentando que “O *Tribunal de Contas*, na sua *Recomendação*, considera que a reposição do equilíbrio financeiro se faz **pela aplicação de uma regra meramente aritmética**: se o cálculo para a prestação fixa se baseou em 400 reclusos, com a redução da lotação para 354 reclusos, deve então o cálculo ser reformulado nessa conformidade, com base no custo padrão utilizado na definição da componente fixa anual” (cf. n.º 13, fls 4).

Relativamente ao transcrito cumpre clarificar que a invocada “regra meramente aritmética” foi a “regra” ou fórmula utilizada pela entidade auditada na fase pré-contratual para determinar os compromissos financeiros associados ao Protocolo, como desenvolvidamente explicitado nos esclarecimentos prestados pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais então em funções (*Dr. Luís de Miranda Pereira*), anexos ao Of. da DGSP n.º 409/04/GDG, de 21.10.2004 e remetidos a este Tribunal ainda no âmbito da instrução do processo de visto n.º 2062/04. Dito isto, cumpre pois precisar que, contrariamente ao que poderia resultar de uma leitura apressada do declarado pelo responsável, tal “regra” — descrita no p. 2.1.3 da Parte II do citado Relatório n.º 1/2007 – 1.ª S. (págs. 12 a 14), no Relato de Auditoria (págs. 10 a 13) e do presente Relatório — foi elaborada pela entidade auditada e não pelo Tribunal, sendo certo que, no âmbito desta *Ação*, aquela nunca lhe apontou qualquer reparo ou incorrecção.

Posteriormente, o mesmo responsável conclui pelo “grave inconveniente de aplicação da regra de proporcionalidade” (cf. n.º 14 a fls. 5), elencando os fundamentos (letras “A” a “F” do n.º 14, fls. 5 a 11) que sustentam a sua conclusão, infra enunciados e que de imediato se comentam:

A) Incorrecção na aplicação do custo-padrão apurado em 2003 para efeitos de determinação do valor do encargo do Estado com a componente fixa (letra “A”, fls. 5 e 6).

Nesta sede, não se compreende qual a necessidade da DGSP calcular os “custos-padrão” por recluso verificado no âmbito dos EP’s a cargo daquela Direcção-Geral nos anos subsequentes a 2003, como se infere da seguinte afirmação: “Os patamares de despesa que fundamentaram o cálculo da componente fixa do Protocolo firmado, foram apurados com referência a 2003”. Ora, “Os patamares de despesa que fundamentaram o cálculo da componente fixa do Protocolo firmado, foram” os propostos pela SCMP<sup>(196)</sup> e aceites pela DGSP, depois de constatar que o valor dos “custos-padrão” por recluso verificado nos serviços penitenciários a seu cargo no ano de 2003 eram mais elevados, como exposto no p. 2.1.3 da Parte II. Consequentemente, quer o cálculo da componente fixa, quer o da componente variável, teria sempre de se sustentar nos “valores-padrão” ou preços unitários acordados com a SCMP em 2004.

B) Existência de custos fixos incompressíveis de estrutura (letra “B”, fls. 6 e 7) salientando, neste domínio, os referentes a “Recursos humanos de suporte à função administrativa” e

<sup>(196)</sup> Como especificado no quadro 2, representado no p. 2.1.3 da Parte II, os valores padrão propostos pela SCMP para as 3 parcelas de custos integradas na componente fixa foram € 6,88, € 2,28 e € 1,11.



## Tribunal de Contas

os “*Encargos das instalações*”, identificando, em relação a estes últimos, despesas de electricidade com a iluminação do perímetro e alas prisionais, sistemas de videovigilância, de detecção perimétrica, de rádio, caldeiras e manutenção de espaços. Finaliza concluindo que “*Do exposto, resulta a inaplicabilidade da regra da proporcionalidade à contrapartida fixa por bulir com despesa incompressível*” (fls. 7). Sobre o alegado cumpre notar que:

- Se os meios humanos alocados à área administrativa não eram passíveis de ajustamento, o mesmo não sucedeu em relação a outras áreas, como admitido pelo mesmo responsável noutro segmento do seu articulado, adiante analisado;
- Já noutra sede<sup>(197)</sup> se afirmou que os custos fixos não sofrem variações significativas quando a actividade desenvolvida se mantém dentro de certos níveis ou padrões. Não foi, porém, o sucedido, como se conclui da acentuada alteração do potencial universo de destinatárias dos serviços contratados à SCMP: das 400 expectáveis no Protocolo passou-se para um universo máximo de 354 reclusas, limitado a 190 nos seus dois primeiros anos de vigência. Recorde-se ainda que o impacto da redução da população reclusa nos custos fixos foi assinalado pela C.A. na sua reunião de 19.09.2005, que considerou que haveria “*(...) que ponderar o efeito do custo fixo da estrutura física para o ainda reduzido número de reclusas (...)*”. E que a Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais da DGSP, em Relatório (relativo à “Análise da Execução Financeira”) produzido em 07.12.2007, concluiu que “*estamos perante um padrão de evolução, que decorre essencialmente da não optimização dos custos fixos, ou seja, toda a estrutura financeira delineada foi concebida tendo por base a premissa que influencia mais directamente todos os indicadores de análise, o número de reclusas. Assim, só será possível reduzir o custo fixo, quando o número de reclusas for superior à média registada, ou se por outro lado se adequar a estrutura financeira fixa ao ponto mínimo sustentável*”, cf. pág. 16 do citado Relatório. Por último, a variabilidade dos custos fixos em função de certos níveis (ou patamares) de ocupação do EPESCB foi reconhecida no texto do Protocolo acordado para o triénio 2008/2010, como se deu conta no p. 5.5 da Parte V.

C) Invocação de “*medidas correctivas tomadas pelas partes ao longo da vigência do Protocolo, na sequência da Recomendação do Tribunal de Contas*”, incidentes sobre “*Recursos humanos existentes na SCMP*” e “*Sub-contratos*”, nos termos que a seguir se reproduzem:

“*No que respeita aos recursos humanos existentes na SCMP, determinou-se a adequação da sua composição e número de horas semanais praticadas (nas situações de prestação de serviços) à taxa de ocupação do EP, medida que determinou o abaixamento do custo desta parcela da contrapartida fixa*” – fls. 7 do articulado;

“*Também a parcela dos subcontratos registou diminuição causada pela redução do número de prestadores de serviços externos que foram substituídos por mão-de-obra*

<sup>(197)</sup> Alusão ao expendido sobre os custos variáveis e fixos no Relatório n.º 1/2007– 1.ª S., a págs. 33 e 34.



*prisonal (menos onerosa)* – fls. 8 do articulado.

Contrariamente ao alegado, as mencionadas “medidas correctivas” dos meios humanos da SCMP (incluindo subcontratados) não tiveram qualquer reflexo na componente fixa da remuneração paga pela DGSP àquela Misericórdia que, como se alcança do teor do quadro 1 inserto no anexo VIII, permaneceu nos € 125.000/mês (ou € 103.305,78/mês sem IVA), *ab initio* convencionados.

O responsável enquadra ainda nas ditas medidas o “*Encerramento/transformação de outros EP*”, referindo que foram transferidas para o EPESCB reclusas provenientes dos EP’s regionais de Castelo Branco e de Vila Real, o que “*permitiu o aumento significativo da lotação do EP de Sta Cruz do Bispo, sem necessidade de esperar pela conclusão do concurso*”, como expresso a fls. 8 do seu articulado. O afirmado já fora arguido pelo mesmo responsável em momento anterior da Acção, com a diferença de que agora juntou prova documental<sup>(198)</sup> pertinente. Porém, como então se observou no Relatório n.º 1/2007 – 1.<sup>a</sup> S., “**A eventual ocupação plena do EPESCB - correspondente a 354 reclusas - não afasta a necessidade de realização da revisão do Protocolo, uma vez que as obrigações financeiras previstas naquele foram estimadas para uma população de 400 reclusas**”, cf. al. a), pág. 30. Saliente-se ainda que a média de reclusas residentes no EPESCB nos 10 primeiros meses de 2007 (261 reclusas<sup>(199)</sup>) ficou aquém das referidas “354 reclusas” sendo que, de acordo com o afirmado no considerando n.º 4 da Adenda<sup>(200)</sup> ao Protocolo, aquele EP “(...) **nunca atingiu a lotação máxima, não sendo expectável que tal ocorra no triénio 2008-2010 (...)**”.

D) Invocação, como “*Medida de contenção de despesa aplicada à execução financeira do Protocolo*”, a inclusão do valor do IVA nas contrapartidas financeiras naquele estipuladas, cf. mencionado a fls. 9 do articulado oferecido pelo responsável. Salvo o respeito devido pelo entendimento sustentado, não se afigura juridicamente correcto qualificar como uma “*medida de contenção de despesa*”, uma despesa que:

- Não foi primitivamente equacionada por incorrecta interpretação da isenção legal prevista no art.º 9.º, n.º 8, do CIVA;
- Teria — como o foi — de ser suportada pela DGSP por força do disposto no art.º 36.º, n.º 1, do CIVA, como descrito na parte final do anexo III, que aqui se dá por reproduzida.

À objecção formulada acresce ainda o seguinte: a despesa global (€ 9.353.986,00) afecta ao Protocolo não foi onerada com o valor devido a título de IVA em virtude da DGSP dispor de saldo orçamental na sequência da redução, por acordo informal<sup>(201)</sup> com a

<sup>(198)</sup> Como o DL n.º 21/2008, de 31.01 (que extinguiu, entre outros, o EP regional de Castelo Branco) e documentação vária, demonstrativa de que: i) Entre 9 e 26 de Fevereiro de 2007, foram colocadas no EPESCB 17 reclusas provenientes do EP Regional de Vila Real; ii) Entre 05.01.2007 e 12.10.2007, foram transferidas para o EPESCB 69 reclusas oriundas do EP Regional de Castelo Branco.

<sup>(199)</sup> Como explicitado no p. 3.1 da Parte III.

<sup>(200)</sup> Sobre o teor da Adenda mencionada no texto, vide o p. 5.5 da Parte V e anexo XI do relatório.

<sup>(201)</sup> Sobre o mencionado “acordo informal”, vide o exposto no relato de auditoria (p. 2.2.3 da Parte II, págs. 14 a 17) e no anexo III deste documento.



## Tribunal de Contas

SCMP, dos “valores padrão”<sup>(202)</sup> (ou preços unitários) dos serviços compreendidos na componente fixa das contrapartidas financeiras. Note-se que a SCMP poderia ter actuado de forma diversa (recusando tal acordo), passando a inscrever na facturação emitida o preço (líquido de IVA) dos bens/serviços integrados na componente fixa das contrapartidas de acordo com os valores<sup>(203)</sup> indicados no Anexo V do Protocolo, bem como os co-respectivos montantes do IVA devido sendo que, caso a DGSP se recusasse a pagar tais montantes, estes poderiam ser-lhe judicialmente<sup>(204)</sup> exigidos em acção para o efeito interposta por aquela Misericórdia<sup>(205)</sup>. A aceitação, por parte da SCMP, da citada redução de preços só reforça a convicção — expressa na observação formulada no p. 5.1 da Parte V — de que o valor daquela componente, definido na cláusula 20.<sup>a</sup>, n.º 1 do Protocolo, não era adequado ou proporcional aos custos (ou sacrifícios patrimoniais) por aquela incorridos com a prestação de tais serviços, pois não se afigura credível presumir que aquela Misericórdia consentisse em tal diminuição se esta implicasse prescindir dos benefícios (económicos) que inicialmente previra (legitimamente) ao contratar.

A ex Directora-Geral dos Serviços Prisionais arguiu a mesma “*medida de contenção da despesa*” em moldes que, todavia, cumpre clarificar. Assim, alega aquela dirigente que “*As partes acordaram em que o custo global do Protocolo não seria alterado por tal motivo, permanecendo a componente fixa nos € 1.500.000, correspondente a € 4.500.000 no triénio, e a componente variável nos € 9/dia por reclusa e € 4,5/dia por criança. Tal significa, que em sede de componente fixa, o custo do Protocolo se situou em € 4.101.850, no triénio, sendo a despesa do Estado (ao invés de € 4.500.000, acrescentando IVA às taxas legais, num total de € 5.430.000) de € 4.733.505*”, cf. afirmado a fls. 5 do seu articulado. Ora, de acordo com o declarado nos documentos de suporte da despesa, pormenorizados no quadro 1 incluso no anexo VIII, a despesa total realizada no triénio (2005/2007) deveria ascender a € 4.500.000,00<sup>(206)</sup> e a € 3.979.338,72<sup>(207)</sup> com e sem IVA, respectivamente — e não, como alegado, a “€ 4.733.505” (com IVA) e a “€ 4.101.850” (sem IVA). Na verdade, e como se alcança do teor do quadro representado a fls. 10 do seu articulado, os valores invocados por aquela dirigente respeitam a “custos efectivos da SCMP”, isto é, aos alegadamente suportados por aquela Misericórdia com a execução do Protocolo, registados nas suas contas, referentes aos exercícios de 2005, 2006 e 2007. Ora, como já salientado no relato de auditoria<sup>(208)</sup>, a pretensão de avaliar a necessidade de proceder à revisão da componente fixa das contrapartidas financeiras convencionadas no

<sup>(202)</sup> Referência aos valores/preços unitários especificados no quadro 2, representado no p. 2.1.3 da Parte II.

<sup>(203)</sup> Valores especificados no quadro 1, incluso no p. 2.1.2 da Parte II.

<sup>(204)</sup> Vide, neste sentido, o Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 15.06.1999, proferido no proc. n.º 99A172 (recurso de revista do Ac. da Relação do Porto, de 15.09.1998, proferido no proc. n.º 199/97), disponível na Internet (<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf?OpenDatabase>).

<sup>(205)</sup> O exposto no texto obsta à compreensão do afirmado no último parágrafo do n.º 24 do articulado (a fls. 14) subscrito pelo responsável, na parte em que declara que a SCMP “(...) viu-se na contingência de ter de aceitar o IVA incluído na prestação”.

<sup>(206)</sup> Resultado da soma da componente fixa das contrapartidas financeiras pagas pela DGSP até Outubro de 2007 (no montante de € 4.250.000,00, cf. quadros 1 e 3, constantes no anexo VIII), com o valor das 2 prestações em falta (referentes aos meses de Novembro e Dezembro de 2007), na importância de € 125.000,00, cada.

<sup>(207)</sup> Resultado da soma da componente fixa facturada pela SCMP até Novembro de 2007 (no total de € 3.876.032,94, sem IVA, cf. quadro 1, incluso no anexo VIII), com o valor da prestação referente a Dezembro de 2007 que, presume-se, terá sido de montante igual às anteriores (€ 103.305,78, sem IVA).

<sup>(208)</sup> Cf. número 2, constante na pág. 38 do relato de auditoria, reproduzido no anexo X deste documento.



## Tribunal de Contas

Protocolo com base no confronto dos valores de todas as parcelas integradas naquela componente com os custos efectivamente incorridos pela SCMP em cada uma daquelas (parcelas) representaria, na prática, “a transformação da componente fixa em variável afastando-se, por conseguinte, a estrutura financeira de encargos (fixos vs variáveis) negociada entre as partes em momento anterior ao Protocolo e posteriormente vazada para o seu texto”. E — acrescentar-se-ia — representaria igualmente a transferência de parte substancial do risco inerente ao negócio para a esfera jurídica da DGSP, deixando a SCMP de responder, por exemplo, por erro ou negligência sua na formulação dos “valores padrão” (ou preços unitários) propostos<sup>(209)</sup> para os serviços posteriormente contratados (e que, em condições normais, determinariam um prejuízo na sua esfera patrimonial), ou por deficiente gestão<sup>(210)</sup> dos serviços que, nos termos do Protocolo, se vinculou a assegurar.

Ante o assinalado, não é juridicamente possível aderir ao entendimento de que a inclusão do valor do IVA nas contrapartidas financeiras definidas no Protocolo constituiu uma medida de contenção de despesa e, ainda menos, alicerçar tal entendimento em custos alheios aos ilustrados nos documentos que retratam essa mesma despesa.

E) Como justificação do “grave inconveniente de aplicação da regra de proporcionalidade”, o responsável advoga a qualidade dos serviços prestados pela SCMP nas áreas da saúde — considerando, em resumo, que “(...) noutros EP a prestação de cuidados de saúde é limitada não dispondo da oferta de que dispõe o EP St.<sup>a</sup> Cruz do Bispo (...)” — e da formação, ensino, trabalho e ocupação laboral, que é “(...) fortemente personalizado (...)”, como explanado a fls. 9 e 10 do seu articulado. Atendendo a que, no decurso da execução do Protocolo, a DGSP não exigiu à SCMP, nas áreas citadas, a realização de serviços qualitativa ou quantitativamente diversos dos inicialmente definidos naquele, do alegado apenas se extrai que aquela Misericórdia cumpriu pontualmente o acordado, não se divisando a relevância do argumento apresentado.

F) Por último, o responsável apresenta 2 argumentos distintos que, no seu critério, obstarão à revisão da componente fixa das contrapartidas financeiras segundo a “regra da proporcionalidade”, que cumpre analisar em separado.

O primeiro argumento centra-se na posição da SCMP, que rejeitou o “método de cálculo da prestação fixa preconizado pelo Tribunal de Contas”, cf. expresso a fls. 10 do seu articulado. Já em momento anterior da presente análise se comentou que “a regra meramente aritmética” ou o “método de cálculo” ora citado corresponde exactamente à fórmula de determinação das contrapartidas financeiras utilizada pelas partes à data da celebração do Protocolo, como evidenciado no p. 2.1.3 da Parte II. Quanto ao afirmado,

<sup>(209)</sup> Erro ou negligência consubstanciada na desadequação dos “valores padrão” propostos à DGSP, na fase pré-contratual, aos preços à data praticados no mercado.

<sup>(210)</sup> Como, por ex, o deficiente controlo dos gastos com electricidade, gás e água ou ainda uma contratação excessiva de meios humanos.



verifica-se que o responsável não juntou qualquer documento<sup>(211)</sup> que ilustrasse a oposição da SCMP à revisão da componente fixa das contrapartidas segundo a “*regra da proporcionalidade*”. Outra razão em que se sustentou a mencionada rejeição, “(...) *foi o de que face à **despesa efectiva** com a execução do Protocolo, paulatinamente comprimida pelas medidas ajustadas entre ambas as partes, e aumentada pelo **custo incorrido do IVA**, inicialmente não previsto, tal acarretaria **um significativo prejuízo para a Instituição**”, como declarado a fls. 10 do articulado. Em relação à inclusão do valor do IVA nas contrapartidas financeiras inicialmente convencionadas, dão-se aqui por reproduzidos os comentários formulados ao alegado pelo responsável e pela entidade auditada na anterior letra “D”, seguidamente sintetizados:*

- I. A SCMP aceitou, de forma livre e voluntária, a redução dos preços unitários (ou valores padrão) dos serviços integrados na componente fixa (e variável) das contrapartidas financeiras<sup>(212)</sup>, conduta que não é compatível com a alegada verificação de significativos prejuízos;
- II. Os custos efectivos ou contabilizados pela SCMP no âmbito da concretização dos serviços protocolados são totalmente irrelevantes para determinar a existência (ou não) de um desequilíbrio entre as prestações e contraprestações a que as partes se obrigaram considerando:
  - a) Que a SCMP se vinculou a prestar os serviços compreendidos na componente fixa das contrapartidas financeiras por determinados preços unitários (ou valores padrão)<sup>(213)</sup> e não pelo custo efectivo daqueles;
  - b) Que a ponderação dos referidos custos efectivos no âmbito da componente fixa das mencionadas contrapartidas implicaria:
    - b.1) A transformação da natureza daquela componente, que de fixa passaria a variável, destruindo a estrutura financeira de encargos (fixa vs variável) negociada entre as partes e consagrada no clausulado do Protocolo celebrado;
    - b.2) A transferência de parte substancial do risco inerente ao negócio para a esfera patrimonial da DGSP, deixando a SCMP de responder pela correcção e coerência dos preços unitários (ou valores padrão) propostos para os serviços contratados e por deficiente gestão daqueles (serviços) na fase de execução do Protocolo.

A propósito dos prejuízos ou eventuais prejuízos incorridos pelo co-contratante da DGSP, cabe recordar o pensamento de Marcello Caetano sobre a temática do risco na execução do contrato, que o expôs nos seguintes termos: “(...) *no contrato administrativo não pode estar implícito o seguro dos patrimónios dos particulares contra o risco normal de um prejuízo pecuniário – contrapartida da possibilidade de lucro. Quando se diz, pois, que no contrato deve considerar-se sempre preservado o interesse privado, não se quer afirmar*

<sup>(211)</sup> Designadamente, de entre o conjunto de documentos que, em anexo, acompanharam o articulado oferecido pelo responsável, *Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes*. De salientar que também nenhum daqueles documentos evidencia a formulação, pela DGSP, de uma proposta de revisão da componente fixa das contrapartidas financeiras estipuladas no Protocolo segundo a “*regra da proporcionalidade*”.

<sup>(212)</sup> Sobre a matéria, vide o exposto no p. 2.2.3 da Parte II e no anexo III.

<sup>(213)</sup> Indicados no quadro 2, representado no p. 2.1.3 da Parte II.



que esteja garantido um mínimo de lucro ou, sequer, a indemnidade de perdas: mas apenas que se dão ao contraente particular os meios de, em condições normais de actuação no mercado económico, correr o risco de perder ou de ganhar”, cf. autor citado in Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina (1991), pág. 612, regressando ao tema, na pág. 629, onde escreveu o seguinte: “Pelo que toca aos contratos administrativos, em especial, cumpre não esquecer que neles existe fundamentalmente também essa ideia de justiça comutativa: - à sujeição do particular ao interesse público corresponde a garantia de uma remuneração compensadora. Podem os cálculos da remuneração falhar em circunstâncias normais e o particular sofrer prejuízos, porventura totais: **mas trata-se então de consequências naturais do risco assumido numa empresa económica e que não constituem injustiça pois resultam de defeito de previsão, ignorância do negócio ou má gestão, sempre da responsabilidade do contraente**”. Como se extrai da doutrina citada — e acolhida nos n.ºs 2 e 6 do art.º 282.º do CCP — a eventual verificação de prejuízos na esfera patrimonial da SCMP pode dever-se a causas àquela imputáveis, razão pela qual tais prejuízos não podem fundamentar a sua oposição à reposição do equilíbrio financeiro ab initio contratualizado com a DGSP.

Por fim, os factos infra indicados dificilmente se articulam com a ideia de perdas ou prejuízos iminentes para a SCMP, que:

- i) Não reclamou, nos anos de 2006 e 2007, a actualização (de 5%) dos preços dos serviços integrados nas componentes fixa e variável das contrapartidas financeiras estipuladas no Protocolo, despesa enquadrada na Portaria n.º 848/04, referenciada no p. 2.1.3 da Parte II;
- ii) Deixou, a partir de 09.05.2006, de ser responsável pela prestação de determinados serviços de saúde<sup>(214)</sup>, sem que tal tenha implicado uma redução da correspondente parcela de custos, inserida na componente variável das contrapartidas supra mencionadas;
- iii) Explorou, com êxito, duas unidades económicas do EPESCB (a cozinha e lavandaria) mantendo, em simultâneo, a elevada qualidade de alguns dos serviços prestados (referência aos serviços de saúde e de formação e ocupação laboral), como informado pelo responsável a fls. 9 e 10 do seu articulado;
- iv) Reduziu<sup>(215)</sup> os meios humanos afectos a determinadas actividades/serviços previstos no Protocolo sem que tal tenha implicado qualquer diminuição das parcelas de custos<sup>(216)</sup> referentes aos “Recursos Humanos da SCMP” e a “Serviços (Subcontratos)”, integradas na componente fixa das contrapartidas financeiras;
- v) Se vinculou, no triénio 2008/2010, a assegurar a um universo máximo de 354 reclusas, os serviços integrados na componente fixa da remuneração estipulada na

<sup>(214)</sup> Referência aos tratamentos de hemodiálise, quimioterapia e radioterapia, como assinalado na al. d) do p. 5.2 da Parte V.

<sup>(215)</sup> De acordo com o declarado pelo Dr. Rui Sá Gomes no seu articulado (fls. 7 e 8), como já mencionado em momento anterior da presente exposição.

<sup>(216)</sup> Parcelas de custos indicadas no quadro 1, incluso no p. 2.1.2 da Parte II.



# Tribunal de Contas

Adenda ao Protocolo pelo valor de € 1.569.600,00/ano (com IVA)<sup>(217)</sup> que, face à verba (€ 1.500.000,00/ano) acordada no triénio anterior (2005/2007), representa apenas um aumento de 4,64%, sendo que a componente variável daquela remuneração se mantém nos € 9,00/dia (com IVA<sup>(218)</sup>) por reclusa.

O segundo argumento apresentado pelo responsável centra-se no perigo que a eventual rescisão do Protocolo acarretaria para o regular funcionamento do EPESCB, como se conclui da leitura do 1.º parágrafo de fls. 11 do seu articulado.

Antes da apreciação do aduzido, cumpre notar que o responsável alude a “rescisão” e não a “resolução”, esta última regulada nos n.ºs 3 e 4 da cláusula 24.<sup>a(219)</sup> do Protocolo. Porém, não é claro se aquele se refere à “rescisão” convencional<sup>(220)</sup> — a prevista na citada cláusula 24.<sup>a</sup> — ou à rescisão sancionatória, positivada no art.º 180.º, al. e), do CPA<sup>(221)</sup>, a exercer por acto unilateral da Administração. Considerando que a rescisão, como sanção ao incumprimento contratual imputável ao contraente particular, tem de se encontrar prevista no contrato — o que, no caso, não sucede — presume-se que o responsável se refere à resolução estipulada na cláusula 24.<sup>a</sup> do Protocolo. Passando à apreciação do citado argumento, constata-se que a factualidade verificada não permitiria à DGSP resolver o Protocolo, atendendo a que a SCMP não se recusou a cumprir a obrigação (prevista na cláusula 20.<sup>a</sup>, n.º 2, do Protocolo) de rever as contrapartidas financeiras: apenas não concordou com os termos e condições desse cumprimento, proposto pela DGSP no seu Of. n.º 5322, de 13.12.2007, como evidenciado na resposta dada àquela proposta, corporizada no Of. da SCMP n.º 2857, de 20.12.2007<sup>(222)</sup>. Um breve parêntese para salientar que a proposta de revisão da DGSP antes identificada baseou-se no já mencionado critério dos “custos efectivos” suportados pela SCMP e não na apelidada “regra da proporcionalidade”. Prosseguindo, a apontada discordância, iniciada a 11 dias da cessação dos efeitos do Protocolo (31.12.2007), deveria ser solucionada por arbitragem ou pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (cf. cláusula 25.<sup>a</sup> do Protocolo), solução que não implicaria qualquer perigo para a manutenção do EP em actividade, como invocado pelo responsável.

Finalizada a análise dos fundamentos invocados para justificar o “grave inconveniente de aplicação da regra de proporcionalidade”, como declarado no n.º 14 a fls. 5 do articulado

<sup>(217)</sup> Cf. exposto no p. 5.5 da Parte V.

<sup>(218)</sup> IVA à taxa de 20%, em conformidade com o cálculo realizado pelos serviços da DGSP, descrito no anexo XI.

<sup>(219)</sup> A cláusula 24.<sup>a</sup>, n.º 3 do Protocolo dispõe o seguinte: “Qualquer uma das partes pode resolver o presente Protocolo em caso de incumprimento pela outra parte de obrigação prevista no mesmo se, após interpelação, a obrigação contratual em causa não for cumprida no prazo de 30 (trinta) dias a contar da recepção da interpelação, com as devidas consequências legais”. O n.º 4 da mesma cláusula acrescenta que “A resolução do presente Protocolo deverá ser efectuada mediante notificação à outra parte, por carta registada com aviso de recepção”.

<sup>(220)</sup> Também Pedro Gonçalves menciona, indiferenciadamente, a “rescisão ou resolução convencional”, sintetizando-a nos seguintes termos: “Em princípio a qualquer momento, as partes podem acordar a extinção do contrato. Celebram então um acordo de rescisão ou de resolução do contrato, que é, em si mesmo, um contrato administrativo extintivo (...), que fixa os termos e as condições em que se processa a extinção”, cf. autor citado in O Contrato Administrativo, Almedina, 2003, pág.132.

<sup>(221)</sup> Não se equaciona a possibilidade do responsável aludir ao poder estipulado no art.º 180.º, al. c) do CPA, pois a rescisão prevista nesta alínea fundamenta-se em “imperativo de interesse público devidamente fundamentado”, não se divisando (nem o responsável elucida), no caso concreto, que motivos de interesse público poderiam justificar a extinção da gestão externa do EPESCB prosseguida pela SCMP ao abrigo do Protocolo.

<sup>(222)</sup> O teor dos ofícios das partes contratantes indicados no texto foi objecto de análise no anexo H do relato de auditoria, reproduzido no anexo X deste relatório.



## Tribunal de Contas

subscrito pelo responsável, verifica-se que, nos números 15 a 24 do mesmo documento, mencionam-se as diligências adoptadas na sequência da recomendação do Tribunal de Contas, vertida no Relatório n.º 1/2007 – 1.ª Secção, que se iniciaram com “(...) *um levantamento exaustivo das **despesas efectivamente** realizadas com a exploração e gestão do estabelecimento prisional*” (cf. n.º 16 a fls. 11), tendo sido “(...) *analisados os instrumentos de prestação de contas, Balanços e Demonstrações de Resultados da SCMP referentes aos anos de 2005, 2006 e 1.º semestre de 2007 (...)*” (cf. n.º 19 a fls. 12), análise essa que “(...) *culminou na elaboração pela Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais da DGSP ( em 7 de Dezembro de 2007), de dois relatórios, o de execução material, e o **de execução financeira**, que é o que para o caso mais releva*” (cf. n.º 20 a fls. 12). Um breve parêntese para lembrar que o alegado Relatório<sup>(223)</sup> foi já desenvolvidamente analisado no anexo H do relato (págs. 89 a 93) que, pela sua importância, se reproduziu no anexo X deste documento. Com base no teor daquele Relatório (de 07.12.2007), o responsável apresenta, no quadro inserto a fls. 13 do seu articulado, os desvios de custos apurados entre os valores previstos no Protocolo para cada uma das parcelas<sup>(224)</sup> integradas na componente fixa das contrapartidas financeiras e as verbas “efectivamente” dispendidas pela SCMP em 2005, 2006 e 1.º semestre de 2007 segundo os mencionados instrumentos de prestação de contas, acrescentando ainda o “Apuramento do IVA suportado pela SCMP”. Observa depois que “*Da análise deste quadro constata-se uma redução efectiva de custos nas parcelas da componente fixa do Protocolo, uma vez que resulta claro que os custos efectivos anuais ficaram sempre aquém das parcelas do montante protocolado*” (cf. n.º 23 a fls. 13), concluindo pela verificação de “(...) *um efectivo ajustamento, retroactivo, da componente fixa do Protocolo, adequando-a à taxa de ocupação real do EP tal como determinado pelo Tribunal de Contas*” (cf. n.º 23 a fls. 14).

Quer no relato<sup>(225)</sup> de auditoria, quer nos comentários<sup>(226)</sup> anteriormente formulados ao alegado pelo responsável e pela entidade auditada, se enunciaram os motivos pelos quais os custos efectivos ou contabilizados pela SCMP com a execução do Protocolo não podem ser considerados para efeitos de determinação da existência (ou não) de um desequilíbrio entre a componente fixa da remuneração paga pela DGSP à SCMP e os serviços por esta prestados como contrapartida dessa mesma remuneração, motivos que, naturalmente, obstam à procedência das observações e conclusões articuladas pelo responsável.

<sup>(223)</sup> Relatório atinente à “*Análise da Execução Financeira*”, enviado em anexo ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(224)</sup> Referência às parcelas “*Recursos Humanos*”, “*Subcontratos*” e “*Encargos com as Instalações*”. Saliente-se que os valores mencionados na parcela “*Encargos com as Instalações*” (“€ 157.347”, “€ 181.854” e “€ 113.094”, no total de “€ 452.295”) só aparentemente diferem dos inscritos no quadro 1 do anexo H do relato de auditoria (*ib idem* no quadro 1 do anexo X do relatório), verificando-se que os valores ora indicados já não incluem o montante de “€ 150.841”, imputável à SCMP a título de “*custos de funcionamento*” pela exploração das instalações da cozinha e da lavandaria do EPESCB. Diversamente, no referido quadro 1 do anexo H, os valores indicados (“€ 209.643”, “€ 242.507” e “€ 150.986”, no total de € 603.136) incluem ainda os citados “*custos de funcionamento*” (€ 150.841) que, deduzidos ao respectivo montante total (€ 603.136), acabam por se situar nos “€ 452.295” indicados no articulado do responsável.

<sup>(225)</sup> Vide n.ºs 2, 3 e 4 do p. 5.1.2 da Parte V do relato (pág. 38) e seu anexo H, reproduzidos no anexo X deste relatório.

<sup>(226)</sup> Vide comentários formulados aos argumentos indicados sob as letras “D” e “F”, bem como a exposição constante no anexo III, relativa à questão do IVA.



## Tribunal de Contas

A revisão das contrapartidas financeiras estipuladas no Protocolo “(...) de acordo com o critério dos custos reais”, como assumido pelo responsável no seu articulado (no n.º 29 a fls. 16), é igualmente preconizada pela ex Directora-Geral dos Serviços Prisionais, apoiando-se também no dito Relatório da Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais da DGSP (de 07.12.2007), como evidenciado nos n.ºs 15 a 19, constantes a fls. 7 a 9 do seu articulado.

Ainda que o critério dos “custos reais” (ou efectivos) suportados pela SCMP fosse admissível, o que só por mera hipótese académica se consente, nenhum dos alegantes alude e muito menos justifica as “conclusões” — francamente adversas ao erário público — constantes naquele Relatório sobre o custo médio por reclusa verificado no EPESCB, acentuadamente mais elevado que o apurado noutros EP’s nos anos de 2005 e 2006. Assim, e no que concerne ao ano de 2005, aquele documento afirma o seguinte (pág. 14): *“Verifica-se pois, que o custo médio por recluso no EPESCB é, sempre superior aos seus pares, apresentando taxas de variação na ordem dos 165% no que respeita a despesas com pessoal, se comparado com Tires, de 76% em relação ao EPSCB e de 138% face à média dos restantes EPCE. (...) A variação revela-se igualmente acentuada no que respeita aos encargos com as instalações, representando cerca de 200% em relação ao EP de Tires. No que concerne às outras despesas de funcionamento, a variação é de 162% face ao EP de Tires, de 195% face ao EPSCB e de 329% face ao custo médio dos restantes EPCE’.* No que respeita ao ano de 2006, o mesmo Relatório assinala, na sua pág. 16, que *“Uma vez mais conclui-se que o custo médio por reclusa residente no EPESCB é muito superior ao apurado nos restantes EP em análise (...). Efectivamente estamos perante um padrão de evolução, que decorre essencialmente da não optimização dos custos fixos, ou seja, toda a estrutura financeira delineada foi concebida tendo por base a premissa que influencia mais directamente todos os indicadores de análise, o número de reclusas. Assim, só será possível reduzir o custo fixo, quando o número de reclusas for superior à média registada, ou se por outro lado se adequar a estrutura financeira fixa ao ponto mínimo sustentável’.* Não obstante tais conclusões, a revisão das contrapartidas financeiras fixadas no Protocolo de acordo com o critério dos “custos reais” ou efectivos, alegadamente incorridos pela SCMP — como defendido pelos alegantes — determinaria a realização de uma despesa suplementar a favor daquela Misericórdia, no montante de “€ 233.505”<sup>(227)</sup>, referente a um excesso de custos suportados a título de IVA no triénio 2005/2007.

Por todo o exposto, conclui-se pela improcedência dos fundamentos justificadores da não revisão da componente fixa das contrapartidas financeiras de acordo com a fórmula de cálculo (daquelas contrapartidas) adoptada pelas partes na fase negocial que precedeu a

<sup>(227)</sup> Montante correspondente ao “prejuízo” apurado para o 1.º período de vigência do Protocolo (2005 a 2007), indicado no quadro representado a fls. 10 do articulado subscrito pela ex Directora-Geral dos Serviços Prisionais. Para o período decorrido entre 2005 e o 1.º semestre de 2007, o “prejuízo” situar-se-ia nos € 178.307, cf. indicado no quadro incluso a fls. 8 daquele articulado e no quadro constante a fls. 13 do articulado oferecido pelo responsável, que alude àquele valor (€ 178.307) no n.º 24, expresso a fls. 14.



## Tribunal de Contas

outorga do Protocolo, bem como da sua substituição pela fórmula (ou critério) dos custos efectivos incorridos pela SCMP com a execução daquele.

Uma breve nota para observar que a não adesão ao critério dos “custos efectivos” proposto pelo responsável torna irrelevante o argumento, expresso a fls. 17 do seu articulado, de que quando cessou funções “(...) *ainda faltava apurar os custos efectivos respeitantes ao 2.º semestre de 2007*”, justificação que o mesmo responsável já havia invocado<sup>(228)</sup> em momento anterior da Acção relativamente às contas da SCMP de 2006, e que mereceram os comentários formulados nas alíneas a), b) e c), insertas na pág. 29 do Relatório n.º 1/2007 – 1.ª S. Ib idem relativamente à conclusão explicitada sob a letra “A”, constante a fls. 25 do seu articulado.

Cumpre ainda assinalar algumas imprecisões e ou incoerências constatadas no articulado apresentado pelo responsável em sede de contraditório. Assim:

- Contrariamente ao alegado no 1.º parágrafo do n.º 31, incluso a fls. 17 do articulado, não ficou provado que o “(...) *Respondente conseguiu que a redução dos encargos da componente fixa do Protocolo venha a atingir € 358.185<sup>(229)</sup> (até ao primeiro semestre de 2007)*”, sendo que o citado montante de “€ 358.185”, invocado a favor do Estado, se transformaria em “€ 178.307” a favor da SCMP, de acordo com o raciocínio exposto pelo responsável no n.º 24, a fls. 14;
- Ora afirma que se verificou “(...) *um efectivo ajustamento, retroactivo, da componente fixa do Protocolo, adequando-a à taxa de ocupação real do EP (...)*”, cf. último parágrafo do n.º 23 a fls. 14, ora declara que as partes mantêm “(...) *o propósito de acordar retroactivamente os termos da revisão do Protocolo (...)*”, cf. n.º 31 a fls. 17, revisão que poderá conduzir ao ressarcimento do Estado por uma de 3 vias possíveis, mencionadas a fls. 26 do articulado, seguidamente indicadas:

- *Por acordo, dos montantes que vierem a ser apurados no encontro de contas entre as duas entidades, após visto do Tribunal de Contas;*
- *Do montante apurado pela equipa de Auditoria do Tribunal de Contas, se aceite pela contraparte SCMP;*
- *Do montante que vier a ser fixado por tribunal arbitral’.*

Na 1.ª via indicada – cuja redacção não é clara – o responsável alude a um eventual acordo das partes, no futuro, em matéria de revisão das contrapartidas. Com o merecido respeito pela hipótese colocada, a probabilidade da sua concretização é nula ou diminuta considerando, desde logo, que na pendência do Protocolo, as partes não chegaram a qualquer consenso na matéria<sup>(230)</sup> e que a possibilidade daquelas recorrerem a “(...) *consultoria especializada e independente*” (cf. n.º 29 a fls. 16 do articulado) também não

<sup>(228)</sup> Cf. teor do Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007.

<sup>(229)</sup> Resultado da subtracção dos pagamentos (no valor de € 3.750.000) efectuados ao abrigo do Protocolo (no âmbito da componente fixa das contrapartidas) aos custos efectivos incorridos pela SCMP (no valor de € 3.391.815), como indicado no 1.º parágrafo constante a fls. 14 do articulado subscrito pelo responsável.

<sup>(230)</sup> Cf. proposta de revisão da DGSP, corporizada no seu Of. n.º 5322, de 13.12.2007, e resposta da SCMP, exteriorizada no seu Of. n.º 2857, de 20.12.2007, como explanado no anexo H do relato de auditoria (em especial, a pág. 92) e anexo X.



## Tribunal de Contas

se materializou. Acresce que 9 meses e meio<sup>(231)</sup> após a cessação dos efeitos emergentes do Protocolo (31.12.2007), as partes não tinham desenvolvido outras diligências tendentes ao alcance de um acordo além das já indicadas em momento anterior da Acção. À 2.<sup>a</sup> via indicada subjaz a substituição de uma decisão da Administração (a DGSP) por outra, preconizada por um Tribunal, o que é frontalmente contrário ao princípio da separação de poderes consagrado na Lei Fundamental (cf. art.<sup>os</sup> 2.<sup>o</sup> e 111.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, da CRP). É a DGSP que compete desenvolver toda a actividade que repute necessária à concretização da revisão em questão, sem desrespeitar os princípios e normas legais, regulamentares e contratuais a que aquela se encontra subordinada, em conformidade com o princípio da legalidade, positivado nos art.<sup>os</sup> 266.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2, da CRP e 3.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, do CPA. A 3.<sup>a</sup> via citada pelo responsável é, à semelhança da 1.<sup>a</sup> via, de questionável concretização, ponderando que, ainda antes da instituição de um Tribunal Arbitral, as partes teriam de acordar quanto ao conteúdo da convenção de arbitragem, como o preceituam os art.<sup>os</sup> 1.<sup>o</sup> e 2.<sup>o</sup> da Lei n.<sup>o</sup> 31/86, de 29.08, com as alterações introduzidas pelo DL n.<sup>o</sup> 38/2003, de 08.03 (lei da arbitragem voluntária), acordo que não terá sequer sido tentado<sup>(232)</sup> por nenhum dos contratantes, não obstante o prazo para a promoção da mencionada revisão ter atingido o seu termo em 31.12.2005 (cf. cláusula 20.<sup>a</sup>, n.<sup>o</sup> 2, do Protocolo).

Por último, o responsável alega que demonstrou que “(...) ao longo do **ano 2006 e 2007 foi efectuado por parte da DGSP um grande esforço no sentido de, muito embora as dificuldades encontradas, realizar o apuramento e análise das **despesas efectivamente realizadas** por forma a habilitar as partes numa **correcta e adequada revisão da contrapartida fixa do Protocolo**”, cf. teor da al. a) da letra “B”, constante a fls. 25 do seu articulado.**

As alegações produzidas pelo Ilustre responsável (anteriormente comentadas) e a documentação anexa ao seu articulado — que retrata a troca de correspondência<sup>(233)</sup> (mails) entre a DGSP e a SCMP em Setembro e Outubro de 2007 — não permitem sufragar o seu entendimento. Já no relato de auditoria<sup>(234)</sup> se observara que as diligências realizadas pela DGSP, tendentes à revisão da prestação fixa das contrapartidas financeiras, tinham sido tardiamente promovidas e não eram adequadas por motivos que, ao longo desta exposição, foram de novo enunciados. Porém, por razões de clareza, reitera-se que as diligências desenvolvidas pelo responsável não foram adequadas uma vez que a sua proposta de revisão, exteriorizada no Of. da DGSP n.<sup>o</sup> 5322, de 13.12.2007, assentou num critério ou fórmula<sup>(235)</sup> que, além de estranha aos critérios utilizados pelas partes para calcular a remuneração do co-contratante particular (SCMP) na fase que antecedeu a celebração do

<sup>(231)</sup> Período de tempo que tem por referência a data aposta (16.09.2008) no articulado apresentado pelo responsável.

<sup>(232)</sup> Atenta a inexistência, no processo da auditoria, de elementos escritos que documentem a decisão (ou tão só a sua ponderação) das partes instituírem um Tribunal Arbitral.

<sup>(233)</sup> Cujos conteúdos respeitam a pedidos de esclarecimentos e de elementos (exs. mapa relativo ao número de reclusas residentes no EP no mês de Agosto de 2007, relatório de contas da SCMP do 1.<sup>o</sup> semestre de 2007, número de efectivos da SCMP afectos ao EPESCB) à SCMP.

<sup>(234)</sup> Cf. exposição formulada no p. 5.1.2 da Parte V (págs. 37, 38 e 39) do relato, parcialmente reproduzida no anexo X.

<sup>(235)</sup> Correspondente ao apuramento do desvio de custos verificado entre os custos efectivos ou contabilizados pela SCMP e os valores das componentes fixa e variável da remuneração previstos no Protocolo.



## Tribunal de Contas

Protocolo — suprimindo assim a estrutura financeira (custos fixos vs custos variáveis) daquela remuneração — e de representar uma desvinculação da SCMP aos “valores padrão” (ou preços unitários) acordados naquela fase e ao “risco normal do negócio”, colide com princípios fundamentais do ordenamento jurídico interno, indicados no p. 5.1 da Parte V. E, face à informação que lhe foi facultada no Relatório n.º 1/2007 – 1.ª S. e no relato de auditoria, o responsável encontrava-se em situação de actuar de forma diversa, reunindo, conseqüentemente, as condições para promover a revisão do Protocolo em termos adequados às concretas circunstâncias em que decorria a sua execução. Concomitantemente, e independentemente da conformidade (legal e contratual) das mencionadas diligências, a matéria de facto coligida no decurso da Acção não corrobora o “grande esforço” da DGSP — invocado pelo responsável — desenvolvido em 2006 e 2007 na realização de diligências suficientes e tempestivas, como evidenciado nas várias alíneas do n.º 5 do p. 5.1.2 da Parte V do relato de auditoria (págs. 38 e 39), reproduzidas no anexo X deste documento.

O exposto obsta, naturalmente, a que o alegado pelo responsável seja susceptível de merecer acolhimento.



Considerando que na exposição antecedente se aludiu frequentemente à questão do IVA, cumpre elucidar, sucintamente, a razão pela qual no presente relatório se afastou a responsabilidade financeira sancionatória descrita no p. 6.2.1 da Parte VI do relato de auditoria (pág. 63). Como ali se referiu, não eram claros os contornos do acordo informal estabelecido entre as partes sobre o impacto do IVA nos encargos financeiros protocolados, pelo que se admitiu a hipótese de, àqueles encargos, acrescerem os devidos pelo pagamento daquele imposto. A ulterior confirmação da hipótese equacionada conferiria às normas legais e contratuais identificadas naquele p. 6.2.1 uma feição financeira — correspondente à ausência de assunção do encargo<sup>(236)</sup> atinente ao IVA e subsequente harmonização do texto do Protocolo com tal assunção —, pelo que a preterição daquelas (normas) configuraria uma conduta omissiva (desfavoravelmente) valorada pelo legislador no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC. Porém, a relevância financeira da conduta em referência quedou-se quando, em sede de contraditório, os alegantes clarificaram<sup>(237)</sup> que o valor do IVA foi “acomodado” no compromisso financeiro inicial inexistindo, conseqüentemente, qualquer acréscimo de despesa.

A privação da dimensão financeira do apontado comportamento omissivo pelos motivos antes resumidos<sup>(238)</sup> inviabiliza, necessariamente, a sua recondução ao ilícito financeiro previsto no citado art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, mas não afasta a ilegalidade daquele, resultante da ofensa dos dispositivos legais e contratuais identificados na al. a) do p. 5.2 da Parte V.

<sup>(236)</sup> Vide o disposto nos art.ºs 10.º, n.º 2 e 11.º, n.º 1 do RAPE.

<sup>(237)</sup> Nos termos assinalados no p. 2.2.3 da Parte II e desenvolvidos no anexo III.

<sup>(238)</sup> E não pelos motivos expendidos no articulado (sob os n.ºs 35 a 40, expressos nas fls. 18 e 19) oferecido pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Rui Sá Gomes*.



## Tribunal de Contas

### 6.2.2 – OBSERVAÇÕES DO EX DIRECTOR-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS, DR. LUÍS MANUEL DE OLIVEIRA DE MIRANDA PEREIRA

Principie-se por recordar que, no relato de auditoria<sup>(239)</sup>, se imputou ao responsável supra identificado responsabilidade financeira sancionatória nos termos previstos no art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC, por não ter promovido a revisão das contrapartidas financeiras fixadas no Protocolo até ao termo do 1.º ano de vigência daquele (2005), como o impunha, imperativamente, o disposto na sua cláusula 20.ª, n.º 2. Examinada a pronúncia apresentada pelo responsável conclui-se que o essencial da sua argumentação incide, fundamentalmente, na demonstração de que a sua conduta (omissiva) não é susceptível de ser objecto de um juízo de censura ou reprovação (culpa) — o que, a proceder, determinaria o afastamento da assinalada responsabilidade financeira — como resulta das alegações que a seguir se sintetizam:

- i. A de o Tribunal de Contas ter valorado, no relato de auditoria, duas circunstâncias alheias ao responsável: “1) A de em 2006 ter sido transmitido pela DGSP que se iria proceder à revisão<sup>(240)</sup>; 2) A de não terem sido adoptadas as diligências adequadas à adopção da recomendação do Tribunal de Contas”, cf. fls. 2 do articulado;
- ii. Que a omissão da revisão das contrapartidas financeiras no termo do primeiro ano de vigência do Protocolo se filiou no seu entendimento “(...) sobre a economia do Protocolo, a relevância da distinção «componente fixa»/«componente variável», e as informações então disponíveis sobre a sua execução”, pelo que aquela omissão “não se ficou a dever à violação de um dever de cuidado”, cf. fls. 3 articulado;
- iii. Que adoptou “(...) a diligência devida na avaliação da execução do Protocolo, mas assentei o meu juízo num entendimento sobre a economia do mesmo que, não sendo aceite pelo Tribunal de Contas, não pode objectivamente ser qualificado como errado ou absurdo (e de facto o Tribunal não o qualifica como tal)”, cf. fls. 3 articulado;
- iv. Que em “(...) período subsequente à cessação das minhas funções, poderia ter sido proposta a revisão em causa e sido seguido o procedimento julgado adequado (...)”, cf. fls. 4 do articulado.

Como se conclui do disposto no art.º 64.º, n.º 1, da LOPTC, a avaliação do grau de culpa de um determinado comportamento assenta, entre outros, no pressuposto de que o agente, nas circunstâncias concretas em que se encontrava, podia e devia ter agido de outro modo. Atendendo ao referido e considerando o alegado nos anteriores p. i) a iv), militam a favor da censurabilidade do comportamento do responsável a constatação de que, ainda antes de cessar as suas funções de Director-Geral dos Serviços Prisionais (que ocorreu em 31.07.2006), aquele tinha conhecimento de que:

- a) A capacidade máxima de alojamento do EPESCB tinha sido administrativamente reduzida de 400 para 354 reclusas, cf. seu despacho de 19.11.2004, que homologou o Relatório (de 09.09.2004) produzido pelo Serviço de Auditoria e Inspeção da DGSP, como descrito

<sup>(239)</sup> Cf. teor do p. 6.1 da Parte VI do relato de auditoria (págs. 58 a 62).

<sup>(240)</sup> Presume-se que o responsável alude ao declarado pela DGSP no seu Of. n.º 405/06/GDG, de 30.10.2006, mencionado na nota de rodapé n.º 93 do relato de auditoria, pág. 38.



no p. 2.2.1 da Parte II;

- b) A C.A manifestara<sup>(241)</sup>, na sua 2.ª reunião, realizada em 19.09.2005, a necessidade de ponderar os custos fixos face à baixa ocupação do EPESCB então registada<sup>(242)</sup>;
- c) A ocupação média do EPESCB verificada no ano de 2005 se situou nas 163 reclusas e 10 crianças, como indicado no “Relatório de Actividades de 2005” (pág. 14), de “Maio de 2006”, elaborado pela C.A. e remetido a este Tribunal a coberto do Of. da DGSP n.º 207/06/GDG, de 23.05.2006.

Militam contra ou atenuam a censurabilidade do comportamento em análise os seguintes aspectos:

- A existência, em finais de 2005, de escassa informação disponível para aferir, com rigor, a necessidade de proceder à revisão das contrapartidas financeiras - só no 3.º trimestre de 2005 é que dispôs dos primeiros elementos referentes aos níveis de ocupação do EP, posteriormente corroborados em Maio de 2006 [cf. factualidade indicada nas anteriores alíneas b) e c)];
- A constatação de que, no decurso da *Acção*, o responsável, enquanto titular do cargo de Director-Geral dos Serviços Prisionais, interveio uma única vez quando, em resposta à solicitação dos documentos que evidenciassem os termos e as condições da revisão das contrapartidas financeiras declarou, no n.º 15 do documento anexo ao Of. da DGSP n.º 207/06/GDG, de 23.05.2006, que “(...) não se efectuou a revisão das contrapartidas financeiras”;
- A pertinência e razoabilidade da distinção, alegada pelo responsável em momento anterior da *Acção*, entre “custos fixos” e “custos variáveis” atenta a estrutura dualista da remuneração da SCMP fixada no Protocolo, apesar da correspondência entre “custos fixos” e custos inalteráveis (ou imutáveis) não ser total, como observado à contestação oferecida pelo responsável, constante a págs. 30 e seguintes do Relatório n.º 1/2007 – 1.ª S. (em especial, págs. 33 e 34);
- O reconhecimento de que, ainda em mora, o responsável não disporia de prazo suficiente para, até ao momento em que cessou as suas funções (31.07.2006), encetar negociações com a SCMP tendentes à definição dos termos e condições que presidiriam à revisão da componente fixa das contrapartidas financeiras, superar<sup>(243)</sup> eventuais discordâncias surgidas na matéria e promover a formalização do acordo alcançado numa Adenda ao Protocolo.

Por último, e caso se considere que o responsável não actuou com a diligência a que funcionalmente estava obrigado, aquele solicita a relevação da responsabilidade financeira

<sup>(241)</sup> Referência ao p. 2.3 da acta narrativa da reunião indicada no texto, cujo teor se reproduz: “2.3. A análise de custos neste EP e a sua comparação com outros EP, havendo que ponderar elemento a elemento comparável e os resultados efectivos da acção concreta em cada sector, bem como os meios envolvidos e o custo «per capita». **Há que ponderar o efeito do custo fixo da estrutura física para o ainda reduzido número de reclusas - 180 em vez das 250 previstas para 2005, ou das 400 consideradas nos estudos preparatórios. Foi entendido que na análise do 3.º trimestre poderá já ver-se melhor a questão dos custos, pela experiência dos consumos mais consolidada e que as despesas com investimento não devem ser imputadas ao Protocolo”.**

<sup>(242)</sup> O expresso pela C.A. na referida reunião foi comentado pelo responsável em termos insuficientes, como oportunamente se assinalou no último parágrafo da pág. 32 do Relatório n.º 1/2007 – 1.ª S.

<sup>(243)</sup> Superação através do prolongamento das negociações com a SCMP ou, em caso de impossibilidade de concertação de posições, através da composição jurisdicional (por via arbitral ou estadual, cf. previsto na cláusula 25.ª do Protocolo) do litígio.



# Tribunal de Contas

sancionatória que lhe é imputada, fundamentada na inexistência de “(...) *prévia recomendação, ou censura prévia, do Tribunal de Contas ou de um órgão de controlo interno no que se refere à promoção da revisão das contrapartidas financeiras do Protocolo (...)*”, cf. declarado a fls. 11 do seu articulado.

Sobre a relevação requerida, prevista no art.º 65.º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, de 26.08, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29.08 e 35/2007, de 13.08, cumpre assinalar que à data da formulação, pela 1.ª Secção do TC, da recomendação inserta no seu Relatório n.º 1/2007, de 17.07.2007 e notificado ao responsável em 27.07.2007<sup>(244)</sup>, já aquele havia cessado o exercício das funções de Director-Geral da Administração Prisional, como evidenciado no quadro 1 do anexo I.

## 6.3 – NÃO ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE ACTIVIDADES DA DGSP PARA 2006 E 2007

### 6.3.1 – OBSERVAÇÕES DO DIRECTOR-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS, DR. RUI JOSÉ SIMÕES BAYÃO DE SÁ GOMES

A oposição manifestada pelo responsável supra identificado, desenvolvida nas fls. 20 a 24 do seu articulado, traduz-se, resumidamente, no seguinte. De 2006 até ao 2.º trimestre de 2007 operou-se uma reestruturação orgânico-funcional da Administração Central do Estado, sendo que, no ano de 2006, a DGSP participou com o Gabinete do Ministro da Justiça e com outros serviços do mesmo ministério, na elaboração de projectos de diplomas legais tendentes à reorganização das unidades orgânicas daquele. A fim de ilustrar a citada reestruturação, o responsável assinala a publicação, naquele período, de um significativo conjunto de actos normativos, designadamente:

- ✓ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30.03.2006<sup>(245)</sup>, que aprovou, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos ministérios naquela indicados, nos quais se inclui o Ministério da Justiça;
- ✓ A nova lei orgânica do Ministério da Justiça, aprovada pelo DL n.º 206/2006, de 27.10;
- ✓ A nova lei orgânica da DGSP, aprovada pelo DL n.º 125/2007, de 27.04;
- ✓ A Portaria n.º 559/2007, de 30.04, que fixou o número máximo de unidades orgânicas flexíveis da DGSP, bem como a dotação máxima de chefes de equipas multidisciplinares.

Face à realidade institucional vivida no terreno em consequência da referida reorganização, a DGSP “(...) *não se encontrava em condições (nem tal era possível atenta a reestruturação dos serviços em curso), durante o ano de 2006, para proceder à elaboração do Plano Anual de Actividades (...)*” (cf. n.º 50 a fls. 24), o que não obsteu à “(...) *produção de documentos de gestão alternativos (...)*”, (cf. n.º 52 a fls. 24), remetidos em anexo (Docs. 2 e 3) ao seu articulado, que a seguir se indicam:

i. Um dos documentos enuncia as linhas de orientação estratégica e medidas específicas da

<sup>(244)</sup> Cf. Of. da DGTC n.º 12183 (da ST/2007-DAP II/1.ª S), de 27.07.2007.

<sup>(245)</sup> Publicada no DR, 1.ª Série B, n.º 79, de 21.04.2006.



DGSP para o triénio 2006/2009 (com data de “24 de Agosto de 2006”, não assinado pelo seu autor, identificado como o “Director-Geral”, “Rui Sá Gomes”);

- ii. O outro documento<sup>(246)</sup> define os “Objectivos Estratégicos da DGSP para 2007” (de 3 fls), e foi produzido no âmbito do sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP<sup>(247)</sup>).

Em conclusão, o responsável considera que a sua actuação não é susceptível de “*Responsabilidade financeira sancionatória com fundamento na não elaboração do Plano Anual de Actividades da DGSP para 2007 porquanto durante o final do ano 2006 e 2007 viveu-se um momento de grande transformação na Administração Pública que inviabilizou a produção daqueles documentos de gestão, não sem que tal situação tenha impedido a produção de documentos de gestão alternativos tendo em vista os ditames de bom planeamento estratégico*”, cf. letra “D” a fls. 26 do seu articulado.

Apesar do alegado, não se subscrevem as razões apontadas para justificar a não elaboração de um Plano de Actividades dos serviços prisionais para 2007, ponderando o seguinte conjunto de aspectos:

- a) O confronto do teor dos documentos [identificados nos p. i) e ii)] oferecidos pelo responsável com o do “esquema tipo” dos planos anuais de actividades, publicado em anexo ao DL n.º 183/96, de 27.09, revela insuficiências daqueles face ao conteúdo preconizado no referido “esquema tipo” pelo que, materialmente, seria excessivo qualificá-los de “planos” (por ausência, por exemplo, de menção à calendarização das medidas);
- b) A exigência de elaboração de planos anuais de actividades, além de prevista no RAFE e no DL n.º 183/96, de 27.09, constitui um dever funcional dos titulares dos cargos de direcção superior do 1.º grau, como se alcança do positivado no art.º 7.º, n.º 1<sup>(248)</sup>, al. a) do estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, local e regional do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15.01, posteriormente alterado pela Lei n.º 51/2005, de 30.08;
- c) A promoção, pelo órgão máximo da Administração Pública (cf. art.º 182.º da CRP), de uma reforma incidente sobre determinado sector, não legitima a desvinculação do responsável ao cumprimento das normas legais a que se encontrava adstricto, como resulta do princípio da legalidade, acolhido nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA. Como referido no preâmbulo do DL n.º 183/96, de 27.09, “*As particularidades e a diversidade das organizações que a integram, a variedade e quantidade dos seus*

<sup>(246)</sup> Ao qual se encontra anexo um conjunto de mapas que especificam as unidades orgânicas da DGSP responsáveis pela concretização dos objectivos referenciados no texto, bem como as actividades e procedimentos para o efeito previstos.

<sup>(247)</sup> Previsto, à data, na Lei n.º 10/2004, de 22.03, compreendendo “(...) a avaliação de desempenho dos funcionários, agentes e demais trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio e dos serviços e organismos da administração directa do Estado e dos institutos públicos” (cf. seu art.º 1.º, n.º 1), devendo integrar, entre outras, a fase correspondente ao “**Estabelecimento do plano de actividades para o ano seguinte, tendo em conta os objectivos estratégicos, as orientações da tutela e as atribuições orgânicas**” [cf. art.º 5.º, al a)]. Em 28.12.2007, a citada Lei n.º 10/2004 foi revogada, cf. art.º 88.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 66-B/2007, que aprovou um novo SIADAP.

<sup>(248)</sup> O art.º 7.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2004, de 15.01 (alterada e republicada pela Lei n.º 51/2005, de 30.08) estabelece que “*Compete aos titulares dos cargos de direcção superior do 1.º grau, no âmbito da gestão geral do respectivo serviço ou organismo: a) Elaborar os planos anuais e plurianuais de actividades, com identificação dos objectivos a atingir pelos serviços, os quais devem contemplar medidas de desburocratização, qualidade e inovação*”.



*produtos e de utentes que serve, a complexidade dos condicionalismos económicos, jurídicos e políticos que a rodeiam, **não podem, em caso algum, justificar a não utilização desses mecanismos** [plano e relatório de actividades anuais] por parte dos serviços da Administração Pública”;*

- d) Ainda que o mencionado na alínea anterior não fosse juridicamente atendível, sempre se dirá que a reforma ou reestruturação invocada pelo responsável não recaiu sobre a disciplina jurídica da actividade financeira da Administração (na qual se integra a omissão em causa) mas sim sobre a sua estruturação orgânico-estatutária e funcional, como o prova o facto de, à Direcção de Serviços de Planeamento e Relações Externas da DGSP — unidade orgânica da DGSP instituída na sequência da citada reestruturação — ter sido cometida, entre outras, a competência de elaborar o plano anual de actividades, cf. art.º 6.º, n.º 1<sup>(249)</sup> da Portaria n.º 516/2007, de 30.04.

Os aspectos mencionados não permitem, assim, afastar a observação constante no p. 5.4 da Parte V deste documento, antes formulada no relato de auditoria (págs. 55 a 57). Por último, refira-se que não foram apurados quaisquer indícios reveladores de dolo ou culpa grave na adopção, pelo responsável, do comportamento omissivo em referência.

### 6.3.2 – OBSERVAÇÕES DO EX DIRECTOR-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS, DR. LUÍS MANUEL DE OLIVEIRA DE MIRANDA PEREIRA

O aduzido pelo responsável para justificar a não elaboração do Plano Anual de Actividades da DGSP para 2006 não difere, substancialmente, do invocado pelo seu sucessor no cargo, como se extrai do expandido a fls. 9 e 10 do seu articulado, seguidamente transcrito:

*“(...) julgo dever ainda notar que a Direcção-Geral, o departamento responsável pelo planeamento e os demais serviços estavam à data envolvidos na direcção e acompanhamento das comissões e grupos de trabalho e na preparação das medidas e prioridades acima mencionadas, e absorvidas na gestão quotidiana dos Estabelecimentos Prisionais (...)”* (fls. 9);

*“(...) porque sabia que o PRACE, em cuja elaboração colaborei directamente por determinação ministerial, traria profundas mudanças estruturais e de funcionamento à DGSP, pelo que o Plano logo teria de ser sujeito a uma revisão integral, passado muito pouco tempo após a sua aprovação (...)”* (fls. 9);

*“E sobretudo porque sabia, desde o Verão de 2005, que não seria reconduzido ao cargo de Director-Geral, tendo ficado em gestão corrente em Novembro do mesmo ano”* (fls. 9);

*“Neste contexto, não faria muito sentido a elaboração de um Plano de Actividades que, por definição, iria vincular uma equipa dirigente diversa, sobretudo numa Direcção-Geral em que nem se sabia ainda quais as unidades orgânicas que se iriam manter, e com que âmbito e competências (...)”* (fls. 10).

Adiante-se, desde já, que os motivos alegados não procedem pelas razões indicadas nas alíneas b), c) e d) do anterior p. 6.3.1, que aqui se dão por reproduzidas.

<sup>(249)</sup> O qual estatui que “A Direcção de Serviços de Planeamento e Relações Externas, abreviadamente designada por DSPRE, é o serviço responsável pelo apoio na definição estratégica da DGSP, pela elaboração do plano anual de actividades e respectivo relatório e pela gestão dos contactos institucionais com o exterior no âmbito das relações públicas e internacionais”.



## Tribunal de Contas

O responsável procura ainda demonstrar que, não obstante a inexistência do citado Plano, as finalidades tuteladas pelo legislador ao consagrar a exigência da sua elaboração no art.º 1.º, n.º 1, do DL n.º 183/96, de 27.09, não foram prejudicadas, alegando que, quer os projectos em curso no ano de 2005 quer os a desenvolver em 2006, encontravam-se “(...) claramente definidos e de forma pelo menos igualmente vinculativa nas Grandes Opções do Plano 2005 – 2009, aprovadas pela Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto” (cf. fls. 5), concluindo, mais adiante que “(...) não se pode afirmar que a actividade da DGSP para o ano de 2006 não obedeceria a um planeamento aprovado pelo Governo, porque ele de facto existiu (GOP, Reforma do Sistema Prisional, Reforma do Parque Penitenciário, passagem dos cuidados de saúde em meio prisional para a tutela da Saúde, PGIISP e contributos para a elaboração do QREN)”, cf. fls. 7 do articulado. A identidade entre as Grandes Opções do Plano (GOP) e o plano anual de actividades de um organismo ou serviço da Administração Pública — implícita no alegado pelo responsável — não é juridicamente viável, atendendo às finalidades subjacentes aos dois documentos em causa. As GOP (previstas no art.º 91.º, n.ºs 1 e 2, da CRP), cuja aprovação compete à Assembleia da República sob proposta do Governo [cf. art.ºs 161.º, al. g), da CRP e 60.º, n.º 3, da LEO], “devem fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social” daquele, cf. art.º 2.º, n.º 2 da Lei Quadro do Planeamento (aprovada pela Lei n.º 43/91, de 27.07), para um horizonte de concretização correspondente, em regra, a uma legislatura (cf. art.º 2.º, n.º 3, da citada Lei Quadro). Reflectem, conseqüentemente, as principais linhas de actuação política e económica do Governo, por cuja condução é responsável nos termos do art.º 182.º da CRP, a atender pela administração estadual no ulterior desenvolvimento da sua actividade. Diversamente, o plano anual de actividades — sujeito a aprovação do ministro competente — deve conter os objectivos, programas e os recursos que um serviço ou organismo da Administração se propõe realizar, no horizonte temporal de um ano, servindo ainda de base à proposta de orçamento apresentada por aquele (serviço) e pelo ministro que o tutela na fase de preparação do orçamento de Estado (cf. art.ºs 5.º, n.º 1, do RAFE e 1.º, n.º 2, do DL n.º 183/96, de 27.12). O plano de actividades constitui assim um documento destinado a apoiar a gestão do serviço ou organismo num dado período de tempo findo o qual, por confronto com os resultados dessa gestão, se afere se esta foi ou não eficiente.

Por último, apesar do responsável considerar que a não apresentação do plano anual de actividades não condicionou “(...) a actividade dos serviços nem revela sequer negligência na actividade de planeamento dos serviços prisionais e do respectivo Director-Geral” (cf. fls 9), solicita, no caso de entendimento contrário do Tribunal de Contas, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória que lhe é imputada, alegando que o ilícito cometido, a ser censurado, só o poderá ser a título de negligência, e a inexistência de “(...) prévia recomendação, ou censura prévia, do Tribunal de Contas ou de um órgão de controlo interno no que se refere à (...) elaboração do Plano Anual de Actividades, previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, para o ano de 2006”, cf. declarado a fls. 11 do seu articulado. Sobre o requerido pelo responsável, anota-se que não existem no processo indícios que permitam concluir que o ilícito que lhe é imputado tenha sido cometido com dolo ou culpa grave.



## PARTE VII

### PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer (de 18.05.2010) no qual se declara, em síntese, que se afiguram *“em geral, como correctas e pertinentes as considerações e objecções formuladas, assim como a caracterização das situações referidas no projecto de Relatório, designadamente no que toca aos procedimentos evidenciados como integrantes de irregularidades ou infracções”*.

No tocante à responsabilidade financeira sancionatória decorrente da não elaboração dos planos anuais da DGSP para 2006 e 2007, assinalada no p. 10.2 da Parte X, o mesmo magistrado considera que as eventuais responsabilidades *“se devam enquadrar no domínio mais genérico do ilícito administrativo ou disciplinar. A nosso ver, a previsão contida nas als. b) e d) do art.º 65.º da LOPTC, visam actuações concretas que impliquem a violação directa de normas específicas relativas à elaboração, execução e gestão dos orçamentos, regras de tesouraria, autorização de despesas, etc., uma vez que a natureza sancionatória destas normas, atento o princípio da tipicidade, não pode deixar de exigir uma interpretação mais rigorosa e restritiva (...)”*. Finaliza o seu parecer acrescentando que *“mesmo a entender-se que tais situações sejam constitutivas de responsabilidade financeira, poderá esta vir a ser relevada uma vez que no relatório se refere não haver indícios de que estes responsáveis tenham agido com dolo ou culpa grave”*.



## PARTE VIII

### CONCLUSÕES

Do Relato e das alegações apresentadas pelos responsáveis e pela entidade auditada no âmbito do exercício do contraditório, formulam-se as seguintes conclusões:

1. Em 10.09.2004, a DGSP celebrou com a SCMP um Protocolo nos termos do qual aquela Misericórdia se vinculou a assegurar a prestação de um amplo conjunto de serviços — desde a gestão das próprias instalações do EP à prestação directa de serviços à população reclusa (como a alimentação e cuidados de saúde) — a remunerar mediante uma prestação fixa, no valor anual de € 1.500.000/ano e uma prestação variável, no montante de € 9/dia por reclusa;
2. O valor da prestação (ou componente) fixa da remuneração (ou “contrapartidas financeiras”), destinada a suportar encargos com recursos humanos e com consumos de “electricidade, gás, água, combustíveis e outras despesas correntes” (doravante “custos de funcionamento”) do EPESCB, foi calculado para um universo de 400 reclusas, correspondente à capacidade máxima de alojamento então prevista para aquela infraestrutura prisional;
3. Porém, ainda antes da entrada em funcionamento do EPESCB (em Janeiro de 2005), a sua lotação máxima foi administrativamente reduzida de 400 para 354 reclusas e temporariamente limitada, nos anos de 2005 e 2006, a 190 reclusas devido à insuficiência de guardas prisionais afectos àquele EP;
4. Durante todo o período de vigência do Protocolo (2005 a 2007), a SCMP continuou a ser remunerada pelo valor inicialmente convencionado para a prestação fixa (€ 1.500.000/ano), valor manifestamente desproporcional considerando o custo dos serviços que teria de assegurar ao potencial universo de reclusas assinalado no número anterior (190 em 2005 e 2006 e 354 em 2007);
5. Apesar do Protocolo prever, em termos injuntivos, a revisão das contrapartidas financeiras nele estipuladas até ao final do ano de 2005 e da DGSP ter sido, em Julho de 2007, objecto de uma recomendação da 1.ª Secção deste Tribunal, no sentido de realizar a citada revisão, o equilíbrio financeiro do Protocolo não foi repostado, gerando um prejuízo para o erário público no montante de € 454.583,78;
6. Devido ao entendimento das partes, na fase pré-contratual, de que os serviços contratados se encontravam isentos de IVA, o Protocolo não previu outras prestações pecuniárias além das indicadas no supra n.º 1;
7. Porém, em meados de 2006, o entendimento antes mencionado seria contrariado pela DGCI em parecer vinculativo;
8. Por acordo não documentado, as partes decidiram incluir o valor do IVA nas contrapartidas financeiras estabelecidas no Protocolo mediante a redução dos preços dos serviços integrados nas prestações fixa e variável daquelas que, por esta via, diminuiriam para € 1.239.669,36/ano e € 8,36/dia, respectivamente;
9. Tal acordo, reflectido na facturação emitida pela SCMP nos anos de 2006 e 2007, não



## Tribunal de Contas

---

foi transposto para o texto do Protocolo que, até ao termo da sua execução, subsistiu sem qualquer referência ao IVA e com a menção de preços desactualizados (superiores ao seu valor real);

- 10.** Em período contemporâneo ao início da vigência do Protocolo, a DGSP autorizou a SCMP a explorar as instalações da cozinha e da lavandaria do EPESCB para naquelas confeccionar refeições e tratar roupa de elementos não residentes naquele EP (exs. internados noutros estabelecimentos, hotéis). Tal exploração, acordada mediante troca de declarações das partes (constantes de documentos avulsos, não foi formalizada numa Adenda ao Protocolo, apesar de envolver um conjunto de obrigações inovadoras face às estipuladas naquele;
- 11.** Como contrapartida da exploração antes mencionada, a SCMP vinculou-se a pagar à DGSP determinadas prestações financeiras, destinadas a compensar a Direcção-Geral pelo maior desgaste daquelas instalações e respectivos equipamentos (isto é, pela depreciação do valor daquelas ao longo da sua vida útil) e a colocar, na lavandaria do EPESCB, um conjunto de equipamentos (como calandras e máquinas de lavar) a expensas suas;
- 12.** A menor dimensão da população reclusa efectivamente alojada no EPESCB nos dois primeiros anos de vigência do Protocolo, aliada à não ponderação, no cálculo das prestações financeiras referidas no número anterior, dos custos de funcionamento (como água, gás e electricidade) inerentes às actividades desenvolvidas pela SCMP na cozinha e na lavandaria ao abrigo da aludida exploração, permitiram que tais custos fossem parcialmente financiados por verbas afectas ao Protocolo;
- 13.** Ainda no domínio da exploração das instalações assinaladas nos números precedentes constatou-se que:
  - 13.1.** Não foi instituído qualquer processo de apuramento de responsabilidades (DGSP vs SCMP) pelos danos verificados naquelas instalações — em particular, nos equipamentos integrados na cozinha e nas próprias instalações desta — que, em regra, foram suportados pela DGSP;
  - 13.2.** A SCMP não instalou na lavandaria do EPESCB os equipamentos a que se vinculara;
- 14.** A Comissão de Acompanhamento não exerceu as suas competências funcionais com a diligência que o carácter de “experiência piloto” subjacente à celebração do Protocolo exigiria, prejudicando a eficiência do controlo e avaliação, por parte da DGSP, dos serviços prestados pela SCMP em execução daquele (Protocolo);
- 15.** Nos anos de 2006 e 2007, a DGSP desenvolveu a sua actividade à margem de qualquer Plano Anual de Actividades, com ofensa de vários normativos de natureza financeira.



## PARTE IX

### RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

1. A modificação de aspectos essenciais do conteúdo do Protocolo, como os referentes ao preço dos serviços compreendidos nas prestações fixa e variável das contrapartidas financeiras naquele estipuladas, ou a regulação de situações verificadas no decurso da sua execução com reflexos nas referidas contrapartidas, deverá ser vazada em suporte escrito (“Adenda” ou documento análogo), subscrito pelas partes contratantes;
2. Deverá ser exigido à SCMP o cumprimento da obrigação, por aquela assumida no âmbito da exploração das instalações da lavandaria do EPESCB de, naquelas, colocar a expensas suas os equipamentos identificados na informação da DGSP n.º 3/SDGAFS/2004, de 31.03.3005;
3. A eventual exploração de outras unidades económicas do EPESCB por entidades privadas deverá ser antecedida pela formalização do respectivo negócio jurídico, no qual deverá ser especialmente acautelada a autonomização dos encargos financeiros associados a essa exploração dos encargos destinados a remunerar a SCMP pela prestação dos serviços clausulados no Protocolo;
4. A Comissão de Acompanhamento deverá reunir com a periodicidade para o efeito fixada no Protocolo e pronunciar-se, fundamentada e desenvolvidamente nos seus pareceres, sobre a correcção (ou perfeição) do cumprimento das obrigações assumidas pela SCMP;
5. A DGSP deverá, em tempo oportuno, elaborar o seu Plano de Actividades anual nos termos prescritos na lei, por forma a dotar a organização de um relevante instrumento de apoio à sua gestão.



## PARTE X

### EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS

No relatório são evidenciadas situações violadoras de normas legais e contratuais e, como tal, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória nos termos previstos nos art.ºs 59.º e 65.º da LOPTC.

Seguidamente, enunciam-se os factos constitutivos das ilegalidades detectadas, devidamente assinalados nos pontos 5.1 e 5.4 da Parte V do relatório, susceptíveis de consubstanciar as infracções financeiras tipificadas nos art.ºs 59.º e 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, cuja imputabilidade se processou de acordo com o disposto nos art.ºs 61.º e 62.º da mesma lei (por força do disposto no seu art.º 67.º, n.º 3), constando no anexo I ao relatório o mapa (quadro 2) destas infracções.

#### **10.1 - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA E SANCIONATÓRIA: NÃO REVISÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS ESTIPULADAS NO PROTOCOLO**

Atingido o termo de 2005, 1.º ano de vigência do Protocolo, constatou-se, cumulativamente, que a DGSP não procedeu à revisão das contrapartidas financeiras naquele fixadas, como o impunha o disposto no n.º 2 da sua cláusula 20.ª, e a onerosidade excessiva da componente fixa daquelas contrapartidas, resultante do seu desajustamento a um dos pressupostos interferentes no seu cálculo que, entretanto, fora alterado.

Em 17.07.2007, a 1.ª Secção (em subsecção) do Tribunal de Contas aprovou o Relatório n.º 1/2007, no qual se considerou a conduta (omissiva) antes referenciada contrária a várias disposições legais, sendo susceptível de constituir os seus autores, também indicados naquele documento, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos previstos no art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da Lei n.º 98/97, de 26.08 e em eventual responsabilidade financeira reintegratória, atento o preceituado no art.º 59.º, n.º 4 da mesma lei, com a alteração introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08<sup>(250)</sup>. Só assim não sucederia se a recomendação<sup>(251)</sup> expressa naquele Relatório (n.º 1/2007) fosse, no prazo fixado pelo Tribunal, acolhida pela entidade auditada, o que não se verificou como assinalado no relato da auditoria<sup>(252)</sup> e no p. 5.1 da Parte V deste documento.

Assim e como provado pelos documentos<sup>(253)</sup> de suporte da despesa realizada de Janeiro de 2006 a Outubro de 2007, a DGSP continuou a remunerar as actividades/serviços integrados na componente fixa das contrapartidas devidas à SCMP por um valor calculado para uma

<sup>(250)</sup> Como expresso na Parte V, al. c) do referido Relatório n.º 1/2007 (pág. 38).

<sup>(251)</sup> Recomendação inserta na Parte VI do Relatório n.º 1/2007 (pág. 38), reproduzida no p. 5.1 da Parte V do relatório.

<sup>(252)</sup> Vide p. 5.1.2 da Parte V do relato de auditoria (pág. 37 e seguintes).

<sup>(253)</sup> Especificados no quadro 1 do anexo VIII.



## Tribunal de Contas

infra-estrutura prisional com capacidade para alojar 400 reclusas quando, na verdade, tal universo não poderia exceder 190 reclusas em 2006 e 354 em 2007<sup>(254)</sup>.

Com a 4.<sup>a</sup> alteração à Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aprovada pela citada Lei n.º 48/2006, a desproporcionalidade apontada passou a ser sancionada no âmbito da infracção financeira correspondente aos “pagamentos indevidos”, que abrangem os casos em que, apesar de haver contraprestação efectiva, esta não seja “adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade”<sup>(255)</sup>, cf. consta no n.º 4 do art.º 59.º da referida lei. E, como evidenciado no p. 5.1 da Parte V, a não adequação das contrapartidas financeiras nos termos expostos lesou o erário público em montante cujo cômputo terá, porém, de se ajustar ao termo inicial da vigência da citada alteração legislativa (Lei n.º 48/2006), verificado em 3 de Setembro de 2006. Consequentemente, e tendo por referência os “valores padrão” (vide p. 2.1.3 da Parte II) subjacentes às verbas das três parcelas integradas na componente fixa das contrapartidas, observa-se que, se esta fosse ajustada à capacidade máxima de alojamento do EPESCB, condicionada pela insuficiência de guardas prisionais constatada em 2006 (190 reclusas), a DGSP teria, entre Setembro e Dezembro daquele ano, dispendido a quantia de € 234.246,52, IVA incluído<sup>(256)</sup>, apurada nos termos seguintes:

Quadro 16

PARCELAS DE CUSTOS DA COMPONENTE FIXA DAS CONTRAPARTIDAS	VALOR PADRÃO (reclusa/dia) €	TOTAIS PARCELARES € <sup>(257)</sup>
Recursos Humanos	6,88197	156.908,91600
Serviços (Subcontratos)	2,27949	51.972,37200
Electricidade, água, gás, combustíveis e outras despesas correntes	1,11251	25.365,22800
<b>TOTAL GLOBAL (€):</b>		<b>234.246,52</b>

Todavia, e para o mesmo período (Setembro a Dezembro de 2006), a DGSP dispendeu a verba de € 500.000,00, com IVA<sup>(258)</sup>, verificando-se assim um prejuízo para o erário público no valor de € 265.753,48 (IVA incluído).

Em relação ao lapso de tempo compreendido entre Janeiro e Outubro de 2007, o dano patrimonial computado ascendeu a € 144.356,44<sup>(259)</sup> (com IVA) nos termos ilustrados nos quadros 13 e 14, representados no p. 5.1 da Parte V, para cuja consulta se remete.

<sup>(254)</sup> Como fundamento demonstrado nos p. 2.2.1 e 2.2.2 da Parte II do relatório.

<sup>(255)</sup> Como bem assinalado pelo Prof. Dr. Guilherme d'Oliveira Martins, “Não basta haver contrapartida, é fundamental que o interesse público esteja presente e seja devidamente salvaguardado” cf. artigo intitulado “A Reforma do Tribunal de Contas em 2006”, pub. in Revista do Tribunal de Contas, n.º 46, Julho/Dezembro de 2006 (pág. 42). Já antes, José Tavares e Lídio de Magalhães consideravam que “Devem integrar também esta categoria dos pagamentos indevidos os que forem efectuados em cumprimento de contratos em que as condições não forem as mais vantajosas (...)”, cf. anotação ao art.º 49.º (Reposições) da Lei n.º 86/98, de 08.09.

<sup>(256)</sup> Em virtude do acordo informal das partes relativo ao financiamento do valor do IVA, sumariado no p. 2.2.3 da Parte II e desenvolvido no anexo III do relatório.

<sup>(257)</sup> Obtidos a partir da seguinte fórmula: “valor padrão” x (190 reclusas x 120 dias), após adequação da “anualidade dos custos” (365 dias) ao período decorrido entre 03.09.2006 e 31.12.2006 (120 dias).

<sup>(258)</sup> Cf. quadro 1 do anexo VIII do relatório. A importância indicada no texto (€ 500.000,00) encontra-se documentada nos pedidos de autorização de pagamento n.ºs 1208 (de 21.08.2006), 1296 (de 20.10.2006), 1456 (de 23.11.2006) e 1840 (de 28.12.2006) para pagamento da despesa documentada nas facturas da SCMP n.ºs 1103, 1104, 1105 e 1078 (todas datadas de 31.12.2006).

<sup>(259)</sup> Resultado da subtracção de € 1.105.643,56 (valor reajustado) a € 1.250.000,00 (valor pago pela DGSP de Janeiro a Outubro de 2007, cf. evidenciado nos quadros 1 e 3 do anexo VIII do relatório).



# Tribunal de Contas

Do circunstancialismo apurado resulta que os pagamentos atinentes à componente fixa das contrapartidas financeiras estipuladas no Protocolo, referentes ao período decorrido entre 3 de Setembro de 2006 e 31 de Outubro de 2007, lesaram o erário público em € 410.109,92, IVA incluído, como sintetizado no quadro que se segue:

Quadro 17

PERÍODO DE TEMPO	DESPESA		DIFERENCIAL (€)
	PAGA C/IVA (€)	REAJUSTADA C/IVA (€)	
3/9/2006 – 31/12/2006	500.000,00	234.246,52	265.753,48
1/1/2007 – 31/10/2007	1.250.000,00	1.105.643,56	144.356,44
<b>TOTAIS:</b>	<b>1.750.000,00</b>	<b>1.339.890,08</b>	<b>410.109,92</b>

Depois de deduzida a quantia do IVA suportado no período temporal em causa — no valor total de € 303.719,08<sup>(260)</sup> — o prejuízo antes apurado (€ 410.109,92) fixa-se em € 106.390,84<sup>(261)</sup>.

Face ao que antecede, conclui-se que foi autorizada e paga indevidamente a quantia de € 106.390,84, relativa à despesa documentada nas facturas n.ºs 1103, 1104, 1105 e 1078 (todas datadas de 31.12.2006), 1124 (de 01.01.07), 1154 (de 01.02.07), 1176 (01.03.07), 1302 (02.04.07), 1331 (02.05.07), 1368 (01.06.07), 1396 (02.07.07), 1643 (01.08.07), 1686 (03.09.07) e 1730 (01.10.07), e diluída pelos montantes inscritos nos pedidos de autorização de pagamento n.ºs 1208 (de 21.08.06), 1296 (de 20.10.06), 1456 (de 23.11.06) e 1840 (de 28.12.06), 36 (24.01.07), 181 (de 21.02.07), 298 (23.03.07), 393 (20.04.07), 537 (de 21.05.07), 702 (21.06.07), 936 (20.07.07), 1141 (17.08.07), 1373 (14.09.07) e 1759 (de 24.10.07).

Por não consubstanciar uma contraprestação financeira devida nos termos legais e contratuais, a realização da despesa correspondente à importância antes indicada (€ 106.390,84) infringiu o estipulado na cláusula 20.ª, n.º 2, do Protocolo, à qual subjaz o princípio do equilíbrio das prestações, que constitui um princípio transversal ao ordenamento jurídico interno, com manifestações em vários normativos de direito administrativo salientando-se, à data, o art.º 180.º, al. a), do CPA (actualmente, art.º 282.º do CCP), como mencionado no p. 5.1 da Parte V. E, pelas razões enunciadas no mesmo ponto, tal despesa careceu (parcialmente) de fundamento legal, em desconformidade com o citado princípio, bem como com os princípios da prossecução do interesse público, consagrado nos art.ºs 266.º, n.º 1, da CRP e 4.º, do CPA e da prévia justificação da despesa quanto à sua economia, eficiência e eficácia, previsto nos art.ºs 42.º, n.ºs 6, al. c) e 8, da LEO e 22.º, n.ºs 1, al. c) e 3, do RAPE.

A ilegalidade assinalada integra a infracção financeira prevista n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29.08, sendo susceptível de gerar responsabilidade reintegratória nos termos do n.º 1 do mesmo preceito

<sup>(260)</sup> Valor resultante do produto de 14 meses (correspondentes ao período que decorreu entre Setembro de 2006 e Outubro de 2007) pelo valor mensal do IVA (€ 21.694,22).

<sup>(261)</sup> Montante obtido depois de deduzido o valor do IVA suportado entre Setembro de 2006 e Outubro de 2007 (€ 303.719,08) ao valor do dano calculado com aquele imposto (€ 410.109,92) para o mesmo período, cf. demonstrado no quadro 17, representado no texto.



legal. De acordo com as regras fixadas nos art.<sup>os</sup> 61.º e 62.º da referida lei, a responsabilidade indiciada é imputável ao Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes*<sup>(262)</sup>, ao qual competia<sup>(263)</sup>, como dirigente máximo da DGSP, promover a revisão das contrapartidas financeiras imposta na referida cláusula 20.ª, n.º 2, do Protocolo.

A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. art.<sup>os</sup> 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2 e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC] implica a reposição, pelo responsável indiciado, da importância abrangida pela infracção anteriormente indicada (€ 106.390,84), cf. resulta do disposto no art.º 59.º, n.<sup>os</sup> 1 e 6, da LOPTC.

A responsabilidade reintegratória ora pronunciada não afasta a responsabilidade financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC<sup>(264)</sup>, imputada ao mesmo responsável no Relatório n.º 1/2007 – 1.ª S. (cf. sua Parte V, pág. 38), nem ao anterior Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Luís Manuel de Oliveira Miranda Pereira*, pela violação dos dispositivos contratual e legais antes identificados, responsabilidade que, nos termos do disposto no n.º 2 do citado art.º 65.º, é sancionada com multa.

À data da conduta omissiva incorrida pelo anterior Director-Geral (*Dr. Luís Miranda Pereira*<sup>(265)</sup>), os limites mínimo e máximo da multa eram aferidos pelo vencimento líquido mensal e anual auferido em 2006 por aquele responsável, cf. resulta da redacção inicial do n.º 2 do art.º 65.<sup>o</sup>(266) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a multa prevista naquele preceito (art.º 65.º, n.º 2) passou a ter como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>(267)</sup> (€ 1.335) e, como limite máximo, o correspondente a 150 UC (€ 13.350), estando o Tribunal adstrito a aplicar o regime sancionatório que, concreta e globalmente se mostre mais favorável. Confrontados os valores das multas determinadas nos termos referidos<sup>(268)</sup> apurou-se como mais favorável o regime sancionatório estabelecido na citada Lei n.º 48/2006.

<sup>(262)</sup> Vide quadro 1 representado no anexo I.

<sup>(263)</sup> As actividades cometidas à SCMP por força do Protocolo objecto da Acção seriam sujeitas "(...) a uma avaliação periódica e a um acompanhamento permanente, por parte da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais", cf. n.º 12 do preâmbulo do Protocolo, estabelecendo a sua cláusula 8.ª, n.º 1 que "O controlo e a avaliação das actividades acordadas e, bem assim, o acompanhamento dos resultados da aplicação deste Protocolo, serão feitos pela DGSP". Refira-se, aliás, que o dirigente identificado no texto foi, no âmbito da presente Acção, oportunamente informado sobre a competência que, no quadro do Protocolo celebrado, cabia à DGSP e à C.A., como documentado no Of. da DGTC n.º 1064, de 21.12.2006, no qual se concluiu que "Não se está assim perante uma relação de coadjuvação nem a C.A. dispõe de quaisquer poderes decisórios os quais são reservados, em exclusivo, à DGSP como resulta do disposto na cláusula 8.ª n.º 1 supra transcrita".

<sup>(264)</sup> Como resulta do disposto no n.º 1 do art.º 59.º e n.º 6 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.<sup>os</sup> 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto.

<sup>(265)</sup> Vide quadro 1, inserto no anexo I.

<sup>(266)</sup> Cf. art.º 65.º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 29.08 (antes da sua redacção ser alterada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08), que estatuiu o seguinte: "Estas multas têm como limite mínimo metade do vencimento líquido mensal e como limite máximo metade do vencimento líquido anual dos responsáveis, ou quando os responsáveis não percebam vencimentos, a correspondente remuneração de um director-geral".

<sup>(267)</sup> O valor da UC no triénio 2004/2006 era de € 89,00, tendo, no triénio 2007/2009, passado para € 96,00.

<sup>(268)</sup> A remuneração auferida em 2006 pelo *Dr. Luís Manuel de Oliveira Miranda Pereira* foi comunicada a esta Direcção-Geral através do Of. da DGSP n.º 6044, de 05.07.1007. De acordo com os valores naquele indicados, o vencimento líquido mensal do citado dirigente ascendeu a € 3.181,26 (mês), pelo que o correspondente limite mínimo da multa aplicável situar-se-ia em € 1.590,63.



# Tribunal de Contas

Em relação ao Director-Geral dos Serviços Prisionais (*Dr. Rui Bayão de Sá Gomes*), a sua eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória implicará o pagamento de uma multa balizada pelos valores mínimo e máximo antes indicados (15 UC e 150 UC, respectivamente).

## 10.2 – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA: NÃO ELABORAÇÃO DOS PLANOS ANUAIS DE ACTIVIDADES DA DGSP PARA 2006 E 2007

Como descrito no p. 5.4 da Parte V, constatou-se que a entidade auditada não elaborou o seu plano anual de actividades para o ano de 2006, documento que deveria ter sido produzido pela Direcção de Serviços de Planeamento, Documentação, Estudos e Relações Internacionais da DGSP [cf. al. a) do art.º 36.º-C, da LODGSP] e submetido pelo seu Director-Geral [cf. art.º 5.º, al. j), da LODGSP] à aprovação do Ministro da Justiça antes do termo do ano de 2005, conforme se extrai do preceituado nos art.ºs 1.º, n.º 2, do DL n.º 183/96 e 5.º, n.º 1, do RAFE.

A conduta omissiva antes sintetizada violou o disposto nos art.ºs 5.º, n.º 1 do DL n.º 155/92, de 28.07 (RAFE<sup>(269)</sup>), 1.º, n.º 1, do DL n.º 183/96, de 27.09 e 40.º, n.º 1, do DL n.º 135/99, de 22.04 (alterado pelo DL n.º 29/2000, de 13.03).

A preterição das citadas normas integra a infracção financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo susceptível de gerar responsabilidade sancionatória, imputável ao ex Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Luís Manuel de Oliveira Miranda Pereira*<sup>(270)</sup>, como resulta do disposto no art.º 62.º, n.º 2 da mesma lei (aplicável por remissão do art.º 67.º, n.º 3). E, à data da referida conduta, aquela responsabilidade era sancionada com multa cujos limites mínimo e máximo eram aferidos pelo vencimento líquido mensal e anual auferido em 2005 pelo dito responsável, como resulta da redacção inicial do n.º 2 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a multa prevista naquele preceito (art.º 65.º, n.º 2) passou a ter como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>(271)</sup> (€ 1.335) e, como limite máximo, o correspondente a 150 UC (€ 13.350), estando o Tribunal adstrito a aplicar o regime sancionatório que, concreta e globalmente se mostre mais favorável. Confrontados os valores das multas determinadas nos termos referidos<sup>(272)</sup>, apurou-se como mais favorável o regime sancionatório estabelecido na citada Lei n.º 48/2006.

<sup>(269)</sup> Alterado pelo DL n.º 275-A/93, de 09.08, DL n.º 113/95, de 25.05, Lei n.º 10-B/96, de 23.03, DL n.º 190/96, de 09.10 e Lei n.º 55-B/2004, de 30.12.

<sup>(270)</sup> Sobre o início e termo do exercício de funções do referido ex Director-Geral, vide quadro 1, inserto no anexo I.

<sup>(271)</sup> O valor da UC no triénio 2004/2006 era de € 89,00.

<sup>(272)</sup> A remuneração auferida em 2005 pelo *Dr. Luís Manuel de Oliveira Miranda Pereira* foi comunicada a esta Direcção-Geral através do Of. da DGSP n.º 10.845, de 27.11.1007. De acordo com os valores naquele indicados, o vencimento líquido mensal e anual do citado dirigente ascendeu, respectivamente, a € 3.097,00 (mês) e € 40.514,84 (ano), pelo que os correspondentes limites mínimo e máximo da multa aplicável situar-se-iam em € 1.548,00 e € 20.257,42.



## Tribunal de Contas

---

Como apontado no mesmo p. 5.4 da Parte V, também no ano de 2007 a entidade auditada não delineou a sua acção num plano de actividades previamente aprovado<sup>(273)</sup> — conduta que, como já assinalado, não é conforme com o preceituado nos referidos art.ºs 5.º, n.º 1, do DL n.º 155/92, de 28.07 (RAFE), 1.º, n.º 1, do DL n.º 183/96, de 27.09 e 40.º, n.º 1, do DL n.º 135/99, de 22.04 (alterado pelo DL n.º 29/2000, de 13.03).

A ofensa dos citados normativos é subsumível ao ilícito financeiro tipificado no art.º 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC, constituindo o Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes*, em eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa nos termos previstos no art.º 65.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, com os limites mínimo e máximo antes indicados (15 UC e 150 UC, respectivamente).

---

<sup>(273)</sup> O qual deveria ter sido submetido pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais [cf. art.º 5.º, al. j), da LODGSP] à aprovação do Ministro da Justiça antes do termo do ano de 2006, cf. resulta do disposto nos art.ºs 1.º, n.º 2, do DL n.º 183/96 e 5.º, n.º 1, do RAFE.



# Tribunal de Contas

## PARTE XI

### DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, ao abrigo do disposto no art.º 77.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto:

1. Aprovar o presente Relatório, que evidencia a inobservância de normas legais e contratuais no pagamento da prestação fixa das contrapartidas financeiras estipuladas no Protocolo e no planeamento anual das actividades desenvolvidas pela DGSP nos anos de 2006 e 2007;
2. Relevar a responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do n.º 8 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações dadas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, relativa à infracção prevista na al. d) do n.º 1 do art.º 65.º daquela mesma lei, dado estar suficientemente indiciado que a mesma só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência e se encontram verificados os restantes pressupostos exigidos naquele preceito legal;
3. Aprovar as Recomendações formuladas na Parte IX;
4. Fixar os emolumentos devidos pela Direcção-Geral dos Serviços Prisionais em € 8.829,00 ao abrigo do estatuído no n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto;
5. Remeter cópia deste Relatório:
  - a) A Suas Excelências o Ministro da Justiça, o Secretário de Estado Adjunto e da Justiça e o Secretário de Estado da Justiça;
  - b) Ao Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes*;
  - c) Aos anteriores titulares do cargo de Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dra. Maria Clara Lopes Albino* e *Dr. Luís Manuel de Oliveira de Miranda Pereira* e;
  - d) Ao Juiz Conselheiro da 2.<sup>a</sup> Secção responsável pela área (IV) do Ministério da Justiça;
6. Remeter o processo ao Exmo. Magistrado do Ministério Público nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
7. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório pela Internet.

Lisboa, **1** de Junho de 2010.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

*Alberto Fernando Brás - Relator*

*João Figueiredo*

*António dos Santos Soares*



## FICHA TÉCNICA

EQUIPA	FORMAÇÃO BASE	SERVIÇO
Carla Bochecha	Lic. em Direito	DCC
COORDENAÇÃO DA EQUIPA		
Dra. Helena Santos	Lic. em Direito	DCC
SUPERVISÃO		
Dra. Ana Luísa Nunes	Lic. em Direito	DCPC

# ANEXOS AO RELATÓRIO DE AUDITORIA

PROC. N.º 1/2006 - 1.ª SECÇÃO





## ANEXO I

### RESPONSÁVEIS NO PERÍODO ANALISADO E MAPA DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

#### *Responsáveis no período analisado*

Os responsáveis pela gestão da Administração Prisional no primeiro período de vigência do Protocolo (2005/2007) foram os seguintes:

Quadro 1

CARGO	NOME	PERÍODO	NOMEAÇÃO
Director-Geral da DGSP	Lúis Manuel de Oliveira de Miranda Pereira	De 11 de Novembro de 2002 a 31 de Julho de 2006	Despachos conjuntos n.ºs 839/2002, de 11.11 e 285/2006, de 14.03 <sup>(274)</sup> .
	Rui José Simões Bayão de Sá Gomes	De 1 de Agosto de 2006 a 6 de Fevereiro de 2008	Despachos n.ºs 16302/2006, de 27.07 e 11524/2007, de 16.05 <sup>(275)</sup> .

A título informativo, refira-se que:

- O *Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes* foi nomeado Secretário de Estado da Administração Interna por Decreto do Presidente da República n.º 15-D/2008, de 01.02 pub. no DR, 1.ª S., n.º 23, de 01.02.2008. Em 17.12.2009, foi reconduzido no cargo de Director-Geral dos Serviços Prisionais, cf. Despacho conjunto n.º 1113/2010, do Primeiro-Ministro e do Ministro da Justiça (de 17.12.2009), pub. no DR, 2.ª S., n.º 11, de 18.01.2010;
- A *Dra. Maria Clara Lopes Albino* foi nomeada Directora-Geral dos Serviços Prisionais, com efeitos a 07.02.2008, por Despacho n.º 5753/2008, de 08.02, pub. no DR, 2.ª S., n.º 44, de 03.03.2008. Em 12.04.2010, foi nomeada Directora de Serviços Jurídicos e de Contencioso da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, cf. Despacho n.º 6838/2010 (de 12.04.2010), pub. no DR, 2.ª S., n.º 75, de 19.04.2010.

<sup>(274)</sup> Os despachos indicados foram publicados na 2.ª Série do DR, n.º 270, de 22.11.2002 e n.º 60, de 24.03.2006.

<sup>(275)</sup> Os despachos identificados foram publicados na 2.ª Série do DR, n.º 154, de 10.08.2006 e n.º 112, de 12.06.2007.



## Mapa de eventuais infracções financeiras

Quadro 2 – Mapa das infracções financeiras citado na Parte IX do Relatório

PARTE DO RELAT.	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS
Parte V, p. 5.1	Não revisão das contrapartidas financeiras fixadas na cláusula 20. <sup>a</sup> , n.º 1, do Protocolo, de realização obrigatória até ao termo do 1.º ano de vigência do Protocolo, cf. n.º 2 da supra citada cláusula.	Cláusula 20. <sup>a</sup> , n.º 2 do Protocolo Art. <sup>os</sup> 266.º, n.º 1, da CRP, 4.º do CPA, 42.º, n. <sup>os</sup> 6, al. c) e 8 da LEO, 22.º, n. <sup>os</sup> 1, al. c) e 3 da Lei n.º 155/92, de 28.07 (RAFE <sup>(276)</sup> ).	Reintegratória Art.º 59.º, n.º 4, da Lei 98/97, de 26.08, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29.08. Dano apurado: € 106.390,84	Rui José Simões Bayão de Sá Gomes
			Sancionatória Als. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08. Limites mínimo e máximo da multa: 15 UC (€ 1.335) e 150 UC (€ 13.350).	Luis Manuel de Oliveira de Miranda Pereira

<sup>(276)</sup> Alterado pelo DL n.º 275-A/93, de 09.08, DL n.º 113/95, de 25.05, Lei n.º 10-B/96, de 23.03, DL n.º 190/96, de 09.10 e Lei n.º 55-B/2004, de 30.12.



## ANEXO II

### SÍNTESE DO CLÁUSULADO DO PROTOCOLO

#### **LOTAÇÃO** [Preâmbulo, n.º 2]

O EPESCB tem uma lotação máxima de quatrocentas (400) reclusas, a preencher progressivamente.

#### **DEVERES GERAIS DA DGSP**

Compete à DGSP assegurar as funções de segurança, vigilância e coordenação do tratamento penitenciário consubstanciado, designadamente, no Plano Individual de Readaptação (PIR), bem como a articulação com os Tribunais e demais órgãos e serviços do Estado [cláusula 4.ª].

#### **ÂMBITO DA COOPERAÇÃO**

É atribuída à SCMP no EPESCB a responsabilidade pelas actividades de saúde, creche e de apoio ao tratamento penitenciário, designadamente, no âmbito da gestão de programas nas áreas da formação profissional creditada, da ocupação laboral, cultural, recreativa, de formação escolar e de articulação com as famílias de origem [cláusula 2.ª n.º 1].

Cabe, de igual modo, à SCMP a responsabilidade de assegurar, directa ou indirectamente, as actividades complementares das anteriores [cláusula 2.ª n.º 1], de assistência religiosa e espiritual, de restauração, cantina, manutenção e conservação de instalações, equipamentos e espaços verdes, de gestão de resíduos e dos recursos energéticos [cláusula 2.ª n.º 2].

A SCMP nomeia um Coordenador que, em articulação com o Director do EPESCB, assume a responsabilidade pelo planeamento e gestão das responsabilidades atribuídas pelo Protocolo à SCMP [cláusula 2.ª n.º 4].

#### **AValiação e Acompanhamento**

O controlo e a avaliação das actividades acordadas e, bem assim, o acompanhamento dos resultados da aplicação deste Protocolo, serão feitos pela DGSP [cláusula 8.ª n.º 1].

Para auxiliar a DGSP é criada uma Comissão de Acompanhamento, à qual compete elaborar relatórios trimestrais e anuais sobre a actividade realizada pela SCMP [cláusula 8.ª n.º 2].

Todos os relatórios com relevância para o controlo e avaliação dos resultados do Protocolo, designadamente, os relatórios de actividade e contabilísticos, devem ser enviados à Comissão de Acompanhamento pela SCMP, pelo menos numa base trimestral [cláusula 8.ª n.º 3].

#### **PESSOAL**

Todos os encargos com o pessoal necessário à actividade assumida pela SCMP são da responsabilidade desta [cláusula 6.ª n.º 2].

A utilização de novo pessoal por parte da SCMP, e inerentes encargos, fica dependente de prévia aprovação da DGSP [cláusula 6.ª n.º 3].

O quadro mínimo de pessoal da SCMP é o constante do mapa em anexo (Anexo I)<sup>(277)</sup> [cláusula 6.ª n.º 1], de acordo com o qual o pessoal a afectar aos serviços a desenvolver compreende 128 trabalhadores, 88 dos quais da SCMP, prevendo-se ainda o recurso ao trabalho de 40 reclusas.

#### **INSTALAÇÕES E BENS MÓVEIS**

É vedado à SCMP a realização de qualquer obra nos edifícios e espaços circundantes do EP, sem a prévia autorização e aprovação do respectivo projecto por parte da DGSP [cláusula 7.ª n.º 3].

A aquisição ou substituição de bens móveis é realizada mediante acordo prévio e escrito das partes [cláusula 7.ª n.º 4].

As despesas de investimento decorrentes das operações referidas nos números anteriores [cláusula 7.ª n.ºs 3 e 4] podem ser realizadas pela SCMP, nos termos do orçamento e condições de reembolso previamente aprovado pela DGSP [cláusula 7.ª n.º 5].

#### **MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS**

As operações de manutenção preventiva e correctiva são as constantes no Anexo IV [cláusula 15.ª n.º 2].

A manutenção preventiva envolve as operações mínimas consideradas necessárias para o bom funcionamento do equipamento, prevendo a não concretização de avarias, quer pela beneficiação e substituição de peças de duração temporária limitada, quer pela sua afinação ou regulação [Anexo IV].

A manutenção preventiva inclui o fornecimento dos consumíveis e de peças de reposição e reserva necessários para a manutenção descrita [cláusula 15.ª n.º 3].

A manutenção correctiva inclui as operações que se realizam como consequência das avarias verificadas nas instalações

<sup>(277)</sup> Sumariado no quadro seguinte.



# Tribunal de Contas

e equipamentos, compreendendo todas as intervenções necessárias para atingir o idóneo funcionamento previsto na Manutenção Preventiva (reparação por avaria ou rotura imprevista e não provocada de quaisquer equipamento ou máquina) [Anexo IV].

As intervenções de manutenção correctiva devem ser realizadas mediante a prévia aprovação do respectivo orçamento pela DGSP [cláusula 15.ª n.º 4].

Anexo IV – Todas as intervenções de manutenção correctiva serão realizadas, sempre que possível, mediante a apresentação de orçamento e a correspondente aprovação por parte do “cliente” [Anexo IV].

## **SAÚDE**

A prestação de cuidados de saúde compreende a assistência diária e internamento, a assistência regular e a assistência urgente ou excepcional [cláusula 9.ª n.º 1].

A assistência diária e internamento compreendem cuidados de clínica geral, enfermagem, psicologia clínica e farmácia [cláusula 9.ª n.º 2].

A assistência regular compreende cuidados de ginecologia, pediatria, psiquiatria, medicina dentária e centro de colheita de análises [cláusula 9.ª n.º 3].

A assistência urgente ou excepcional compreende os cuidados necessários em situações de emergência, podendo as reclusas ser enviadas para o Hospital da SCMP ou outro [cláusula 9.ª n.º 4].

A actividade de prestação de cuidados de saúde inclui a ajuda medicamentosa e os consumíveis médicos e de enfermagem, materiais de tratamento dentário, despesas em meios auxiliares de diagnóstico, bem como consultas hospitalares [cláusula 9.ª n.º 5].

Não se consideram incluídos na assistência de saúde a prestar pela SCMP, os seguintes actos médicos: a) Intervenções cirúrgicas; b) Tratamento de doenças infecto-contagiosas e respectivos medicamentos; c) Despesas com doença em fase terminal; e d) Internamentos hospitalares com mais de dois dias [cláusula 9.ª n.º 6].

## **ACTIVIDADE DE APOIO AO TRATAMENTO PENITENCIÁRIO**

A actividade de apoio ao tratamento penitenciário compreende a intervenção em programas e projectos tendentes à criação de competências pessoais e sociais da população reclusa, designadamente, nos domínios da formação profissional, ocupação laboral, actividades culturais, desportivas ou de ocupação de tempos livres [cláusula 10.ª n.º 1].

São da responsabilidade da SCMP as despesas conexas, designadamente as relativas à formação profissional e ao vestuário e calçado das reclusas [cláusula 10.ª n.º 5].

## **CRECHE**

A creche abrange o apoio às crianças, até aos 3 anos de idade, filhas de reclusas e funciona de 2.ª a sábado no EP [cláusula 11.ª].

## **ACTIVIDADE DE RESTAURAÇÃO**

A actividade de restauração inclui o fornecimento de pequeno almoço, almoço, jantar e suplemento das reclusas e respectivas crianças, nas condições estabelecidas para o Sistema Prisional [cláusula 12.ª n.º 1].

Atendendo às características e condições do trabalho em estabelecimento prisional, a actividade de restauração pode abranger o fornecimento a todo o pessoal de refeições e serviço de bar [cláusula 12.ª n.º 2].

## **CANTINA**

A cantina compreende a disponibilização para a aquisição pelas reclusas, a título oneroso, de bens de consumo pessoal, nomeadamente, géneros alimentícios e produtos ou objectos de higiene pessoal [cláusula 13.ª].

## **ACTIVIDADES COMPLEMENTARES**

As actividades complementares compreendem a lavandaria, limpeza e jardinagem [cláusula 14.ª n.º 1].

A lavandaria abrange as tarefas de lavandaria e engomadoria das peças de roupa fornecidas pelo EP à população reclusa, designadamente, vestuário, atalhados e lençóis [cláusula 14.ª n.º 2].

A limpeza inclui a actividade necessária para garantir o perfeito estado de limpeza e desinfeção de todas as zonas interiores e exteriores dos edifícios, equipamentos e instalações do EP [cláusula 14.ª n.º 3].

O trabalho de jardinagem abrange toda a área ajardinável do EP [cláusula 14.ª n.º 4].

Nas actividades referidas nos números anteriores [lavandaria, limpeza e jardinagem] está incluído o fornecimento e substituição dos consumíveis necessários [cláusula 14.ª n.º 5].

## **ENSINO E BIBLIOTECA**

Sob a coordenação da DGSP, e em articulação com os professores do Ministério da Educação, a SCMP participa na organização das actividades escolares e extracurriculares das reclusas [cláusula 18.ª n.º 1].

A SCMP assegura a organização de uma biblioteca para uso das reclusas [cláusula 18.ª n.º 2].

## **GESTÃO DOS RESÍDUOS E RECURSOS ENERGÉTICOS**

A SCMP encarrega-se da gestão integral dos resíduos produzidos no EP, desde o fornecimento de contentores



# Tribunal de Contas

adequados à deposição de cada tipo de resíduo até à sua recolha e reciclagem [cláusula 16.<sup>a</sup> n.º 1].

A SCMP encarrega-se da gestão dos recursos energéticos, tendo em vista a diminuição do consumo e a diminuição da factura energética [cláusula 16.<sup>a</sup> n.º 2].

Na vigência do Protocolo transitam para a SCMP os contratos celebrados com os fornecedores de água, electricidade, gás e outros combustíveis e serviços de comunicações, sendo da responsabilidade da SCMP a totalidade dos respectivos encargos e consumos [cláusula 7.<sup>a</sup> n.º 8].

## SERVIÇOS RELIGIOSOS E ASSISTÊNCIA MORAL E ESPIRITUAL

A SCMP assegura, no respeito pela legislação aplicável, os serviços religiosos e a assistência moral e espiritual das reclusas que o solicitem [cláusula 17.<sup>a</sup>].

## ENCARGOS E CONTRAPARTIDAS

Como contrapartida pelas actividades asseguradas pela SCMP, especificadas no Capítulo II [cláusulas 9.<sup>a</sup> a 18.<sup>a</sup>] é devido mensalmente pela DGSP [cláusula 19.<sup>a</sup> n.º 2]:

- Uma componente fixa, que cobre os encargos com o pessoal e outros custos fixos decorrentes do desenvolvimento das actividades de responsabilidade da SCMP, correspondente a 1/12 da verba anualmente fixada;
- Uma remuneração variável diária, fixada per capita numa base anual, proporcional ao número de dias de detenção registados no mês, acrescida do factor de correcção 0,5 por cada filho de reclusa residente.

A componente fixa referida na alínea a) do número anterior é paga mensalmente até ao dia 15 do mês a que respeita. A remuneração variável referida em b) é paga até 10 dias úteis após a apresentação pela SCMP, até ao dia 5 do mês seguinte, de documento justificativo da importância devida [cláusula 19.<sup>a</sup> n.º 3].

## DETERMINAÇÃO E REVISÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS

A componente fixa anual e a remuneração diária variável referidas na cláusula anterior são fixadas, para o primeiro ano de vigência do contrato, respectivamente, em € 1.500.000e € 9/dia, de acordo com o Anexo V [cláusula 20.<sup>a</sup> n.º 1], cujo conteúdo se reproduz:

COMPONENTE FIXA ANUAL (€)	
- Recursos Humanos da SCMP .....	1.004.768
- Serviços (Subcontratos) .....	332.805
- Electricidade, água, gás, combustíveis e outras despesas correntes .....	162.427
<b>Total .....</b>	<b>1.500.000</b>
Duodécimo mensal: .....	125.000

REMUNERAÇÃO DIÁRIA VARIÁVEL (€)	
- Catering .....	4,50
- Despesas com Saúde .....	2,77
- Despesas com Formação .....	0,86
- Roupas e calçado .....	0,14
- Comunicações .....	0,13
- Outras despesas .....	0,60
<b>Total .....</b>	<b>9,00</b>

A revisão das contrapartidas financeiras é obrigatoriamente efectuada no final do primeiro ano de vigência do presente Protocolo, tomando por referência o relatório de acompanhamento anual e a correspondente informação económico-financeira sobre a execução do mesmo, podendo, nessa altura, ser determinado a fórmula de revisão futura [cláusula 20.<sup>a</sup> n.º 2].

## OBRIGAÇÕES CONTABILÍSTICAS

As actividades susceptíveis de se autofinanciarem, designadamente, os serviços de cantina, de refeitório e bar do pessoal ou qualquer venda de bens e prestação de serviços ao exterior, são objecto de tratamento autónomo no âmbito da contabilidade analítica referida no número anterior [cláusula 21.<sup>a</sup> n.º 2].

## ALTERAÇÃO DO PROTOCOLO

As cláusulas do protocolo que se revelem incompletas ou desajustadas à sua boa execução podem ser revistas e alteradas a todo o tempo, por acordo das partes ou por imposição legal [cláusula 23.<sup>a</sup>].

## VIGÊNCIA E TERMO DO PROTOCOLO

O protocolo tem a duração de 3 anos, renovável por sucessivos e iguais períodos, se não for denunciado por nenhuma das partes com a antecedência mínima de um ano [cláusula 24.<sup>a</sup> n.º 1].

O início da vigência do Protocolo ocorrerá no dia um do mês seguinte ao da data da obtenção do visto do Tribunal de Contas [cláusula 24.<sup>a</sup> n.º 2].



# Tribunal de Contas

Quadro 1 - Pessoal a afectar pela SCMP ao desenvolvimento dos serviços previstos no Protocolo (cf. sua cláusula 6.ª, n.º 1 e Anexo I daquele)

TIPO DE PESSOAL	FUNÇÕES/CAT. PROFISSIONAL	N.º	TIPO DE PESSOAL	FUNÇÕES/CAT. PROFISSIONAL	N.º	
DIRECÇÃO	- Director	1	SECÇÃO DE CONTABILIDADE E TESOURARIA	- Chefe de Secção	1	
	- Secretário	1		- Administrativos (escriturários)	2	
PESSOAL DE SAÚDE	- Director Clínico	1	SECÇÃO DE APROVISIONAMENTO	- Chefe de Secção	1	
	- Psicólogo	1		- Administrativo (escriturário)	1	
	- Enfermeiro Sénior	1	SECÇÃO DE RECURSOS ADMIN. E DE PESSOAL	- Chefe de Secção	1	
	- Enfermeiro 1.ª	2		- Administrativo (escriturário)	1	
	- Técnico-Profissional de Farmácia	1		- Telefonista	2	
	- Auxiliar de Acção Médica	1		- Motorista	1	
	- Administrativos (escriturários)	2	SERV. TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO	- Técnico Profissional de 2.ª	1	
	- Enfermeiros (avencados)	6		CRECHE	- Educadora de Infância	2
	- Pediatra (avencado)	1	- Auxiliar de Acção Educativa		3	
	- Ginecologista (avencado)	1	ENSINO, BIBLIOTECA e ACT. DE APOIO AO TRATAMENTO PENITENCIÁRIO	- Técnica de Biblioteca e de Apoio à Formação Profissional	1	
	- Psiquiatra (avencado)	1		- Terapeuta Ocupacional	1	
	- Médicos Dentista (avencados)	2		- Prof. de Educação Física	1	
	- Médico de Clínica Geral (avencado)	1		- Assistentes Sociais	2	
	- Psicólogo (avencados)	4		- Estagiárias do Serviço Social	2	
- Empregados de Bar	3	(actividades sociais, culturais, recreativas e desportivas, ocupação laboral e formação profissional)		- Técnico de Formação Profissional e Intérprete	1	
REFEITÓRIO DOS GUARDAS	- Cozinheiros		3	- Psicólogo	1	
	- Reclusas		4	- Sociólogo	1	
COZINHA CENTRAL	- Responsável	1	LAVANDARIA	- Técnicos especializados	2	
	- Dispenseiro	1		- Reclusas	6	
	- Cozinheiro	3	GESTOR DE INSTALAÇÕES	- Gestor de instalações	1	
	- Preparadora	3		MANUTENÇÃO	- Técnico de Manutenção	1
	- Reclusas	15			- Ajudante de Manutenção	1
LIMPEZA	- Equipa multidisciplinar	15	JARDINAGEM	- Jardineiro	1	
	- Reclusas	10		- Reclusas	5	
<b>TOTAL GERAL:</b>					<b>128</b>	

Como resulta dos elementos indicados no quadro anterior, a prestação dos serviços especificados no Protocolo envolvia a afectação de 128 trabalhadores, 88 assegurados pela SCMP e os restantes 40 pelo próprio EP através do recurso a mão-de-obra reclusa.



## ANEXO III

A INCLUSÃO DO IVA NAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS FIXADAS NO PROTOCOLO:  
EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DOS ELEMENTOS PONDERADOS NO RELATO DE AUDITORIA E  
NOS ARTICULADOS APRESENTADOS PELOS RESPONSÁVEIS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO

No p. 2.2.3 da Parte II do relatório, concluiu-se que as partes acordaram em considerar que os valores das componentes fixa e variável das contrapartidas financeiras fixadas na cláusula 20.<sup>a</sup>, n.º 1, do Protocolo (€ 1.500.000/ano e € 9/dia) já incluíam o valor do IVA. Além dos documentos de despesa citados naquele ponto, tal conclusão alicerçou-se nas alegações<sup>(278)</sup> apresentadas em sede de contraditório pela ex Directora-Geral dos Serviços Prisionais, *Dra. Maria Clara Lopes Albino*, e pelo seu antecessor no cargo, *Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes*.

Em relação à mencionada dirigente, destaca-se o afirmado a fls. 5 do seu articulado, que a seguir se transcreve:

*“Posteriormente, por força do parecer vinculativo da DGCI, tomou-se conhecimento que a operação estava sujeita a tributação em IVA. As partes **acordaram que o custo global do Protocolo não seria alterado por tal motivo, permanecendo a componente fixa nos € 1.500.000**, correspondente a € 4.500.000 no triénio, e a componente variável nos € 9/dia por reclusa e € 4,5/dia por criança. Tal significa, que em sede de componente fixa, o custo do Protocolo se situou em € 4.101.850, no triénio, sendo a despesa do Estado (ao invés de € 4.500.000, acrescendo IVA às taxas legais, num total de € 5.430.000) de € 4.733.505”.*

No que concerne ao Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes*, são várias as declarações expressas no seu articulado que corroboram a referida conclusão, reproduzindo-se, de seguida, as mais pertinentes:

*“Posteriormente, por força de parecer vinculativo da DGCI, tomou-se conhecimento que a operação estava sujeita a tributação em IVA.*

***As partes acordaram em que o custo final do Protocolo para o Estado não sofria alteração por força do facto novo aditado, permanecendo a componente fixa nos € 1.500.000 e a componente variável nos € 9/dia por reclusa e € 4,5/dia por criança*** – fls. 9 do articulado;

*“Deste modo, foi provisoriamente mantido o pagamento do montante previsto no Protocolo (1.500.000 com IVA incluído) enquanto se procedia à análise dos custos efectivos”* – fls. 11 e 12 do articulado;

*“Ficou provado, através da inclusão do IVA na prestação fixa de € 1.500.000 que esta prestação foi reduzida, no valor de IVA apurado na contabilidade da SCMP;”* – fls. 17 do articulado;

*“A SCMP corrigiu a sua contabilidade reportada ao ano de 2005 de acordo com as*

<sup>(278)</sup> Corporizadas em articulados melhor identificados no p. 6.1 da Parte VI do relatório, e cujas versões integrais constam nos anexos XII e XIII.



## Tribunal de Contas

*orientações do parecer vinculativo da DGCI, tarefa morosa, tendo o valor das prestações fixas e variáveis pagas pela DGSP ao abrigo do Protocolo sido consideradas como tendo IVA incluído* – fls. 19 do articulado.

As afirmações antes transcritas elucidaram o modo como as partes decidiram financiar o custo do IVA: através da sua inclusão nos encargos financeiros protocolados, o que determinou a redução do preço dos vários serviços compreendidos nas componentes fixa e variável daqueles, como evidenciado na facturação emitida pela SCMP em 2006 e 2007.

A conclusão em referência, ensaiada no relato de auditoria<sup>(279)</sup>, deparou-se, à data da sua elaboração, com vários obstáculos, em particular com o declarado no Relatório<sup>(280)</sup> referente à “Análise da Execução Financeira”, elaborado pela Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais da DGSP em 07.12.2007 (segundo o afirmado na sua pág. 2). Na pág. 36 daquele documento consta o seguinte: “*Em decorrência do parecer vinculativo da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos que determinou que a operação titulada pelo Protocolo não se encontra isenta de IVA, a DGSP ficou obrigada ao seu pagamento com efeitos retroactivos à data do início da vigência do Protocolo. Por acordo, a SCMP assumiu o seu pagamento, de que resultou incorrer num custo inicialmente não previsto, correspondente à imputação do IVA às contrapartidas financeiras recebidas em sede de execução do Protocolo – n.º 8 do Relatório. Assumindo o encargo do IVA em substituição da DGSP (...)*”.

No segmento reproduzido aludem-se a 2 aspectos que prejudicaram o correcto enquadramento da questão do IVA: o primeiro prende-se com a falta de suporte documental do alegado “acordo”, e o segundo com a afirmação de que a SCMP assumira o pagamento do IVA “em substituição da DGSP”. Porém, o teor das facturas da SCMP respeitantes aos anos de 2006 e 2007 não evidenciavam qualquer “substituição”, como então assinalado na nota de rodapé n.º 48 do relato, inserta na pág. 16, seguidamente transcrita: “*(...) afigura-se que, face aos elementos documentais disponíveis, a SCMP não se substituiu à DGSP no pagamento do IVA, como evidenciado pelo facto daquele imposto não ter incidido sobre o preço das componentes fixa e variável estipulado no Protocolo (€ 125.000/mês e € 9,00/reclusa). Na verdade, e justamente para não ter que adiantar por conta da DGSP quaisquer verbas a título de IVA, aquela Misericórdia optou, para efeitos fiscais, declarar na facturação emitida (pelo menos na de 2006 e 2007) a prestação de serviços (compreendidos nas componentes fixa e variável) por preços inferiores aos fixados no Protocolo, entregando à Administração Fiscal as quantias pagas pela DGSP a título de IVA (IVA liquidado) depois de apurado o IVA dedutível. Só à luz deste entendimento se compreende que, no texto supra reproduzido, as partes considerem que a SCMP «incorreu num custo inicialmente*

<sup>(279)</sup> Na parte em que se principia por referir que “O tratamento contabilístico adoptado conduziria, num primeiro momento, ao entendimento de que as partes contratantes tinham, ainda que tacitamente, acordado em considerar que as contrapartidas financeiras estipuladas no Protocolo incluíam o valor do IVA o que implicaria, na prática, uma redução dos preços das várias parcelas constitutivas das componentes fixa e variável (ora limitadas a € 103.305,78 e € 8,36, respectivamente)”, cf. p. 2.2.3 da Parte II do relato de auditoria, pág. 16.

<sup>(280)</sup> Relatório remetido em anexo ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.



# Tribunal de Contas

*não previsto», correspondente ao IVA, apesar da despesa ilustrada na facturação emitida demonstrar que a DGSP suportou o dito imposto”.*

O entendimento preconizado equiparou a expressão “custo inicialmente não previsto” à redução dos preços dos vários serviços identificados nas facturas, e não ao pagamento (à Administração Fiscal), pela SCMP, das importâncias do IVA em substituição (ou por conta) da DGSP visando, mais tarde, reclamar junto desta tais importâncias. Esta segunda equiparação — que, certamente, não constituiu a matéria do “acordo” citado naquele Relatório dos serviços prisionais — conduziria à conclusão de que os preços dos referidos serviços, indicados nas facturas, não tinham sido declarados pelo seu valor real (€ 125.000/mês e € 9/dia), mas por um valor simulado (€ 103.305,78/mês e € 8,36/dia), o que desvirtuaria o apuramento do imposto devido pela SCMP à Administração Fiscal<sup>(281)</sup>, incluindo as deduções previstas no art.º 19.º<sup>(282)</sup> do CIVA a que houvesse lugar.

Esta segunda equiparação foi, *ab initio*, afastada no relato, não obstante à data da sua elaboração não se dispor de elementos que permitissem, com suficiente segurança e certeza jurídicas, concluir que o acordo supracitado se tinha traduzido na redução dos valores das componentes fixa e variável das contrapartidas financeiras definidas na cláusula 20.ª, n.º 1, do Protocolo, por forma a acomodar as quantias relativas ao respectivo IVA. No entanto, o declarado pelos responsáveis mencionados na parte inicial deste anexo afastou todas as dúvidas que, no pretérito, penderam sobre a matéria.

Consequentemente, tendo a SCMP efectuado a liquidação do IVA e adicionado o valor do imposto liquidado ao valor das prestações de serviços, incluindo-o na facturação emitida em conformidade com o disposto no art.º 35.º do CIVA, a DGSP encontrava-se legalmente obrigada ao seu pagamento por força do disposto no n.º 1 do art.º 36.º do mesmo Código, que preceitua o seguinte:

*“A importância do imposto liquidado deverá ser adicionada ao valor da factura ou documento equivalente, para efeitos da sua **exigência aos adquirentes das mercadorias ou aos utilizadores dos serviços**”.*

No mesmo sentido se pronunciou a DGCI, em Informação Vinculativa<sup>(283)</sup> referente ao proc. n.º F051 2006052, no qual se afirma que “O art.º 36.º do CIVA determina ainda a obrigatoriedade de repercussão do imposto liquidado aos adquirentes dos bens ou serviços pelo que, **não poderão estes eximir-se ao seu pagamento**”, clarificando, mais adiante, que “*Não referindo o contrato que no valor acordado «não está incluído IVA» ou que «ao valor acresce o IVA» o valor a pagar deve considerar-se como incluindo IVA*”.

<sup>(281)</sup> Situação que indiciaria o eventual cometimento de infracções fiscais, tipificadas no Regime Geral das Infracções Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 05.06, como, por ex., fraude fiscal, abuso de confiança fiscal ou falta de entrega de prestação tributária (cf. art.ºs 103.º, 105.º e 114.º do referido regime).

<sup>(282)</sup> Estabelecendo o seu n.º 3 que “*Não poderá deduzir-se imposto que resulte de operação simulada ou em que seja **simulado o preço constante da factura ou documento equivalente***”.

<sup>(283)</sup> Informação Vinculativa disponível na página da DGCI na Internet, conforme consulta efectuada em 05.02.2009 ([http://www.dgci.min-financas.pt/NR/rdonlyres/C42D9190-DACF-453F-AA89-2A2DF7A7E402/0/F051\\_2006052-Cessao\\_direitos.pdf](http://www.dgci.min-financas.pt/NR/rdonlyres/C42D9190-DACF-453F-AA89-2A2DF7A7E402/0/F051_2006052-Cessao_direitos.pdf)).



# Tribunal de Contas

## ANEXO IV

### POPULAÇÃO RECLUSA NO EPESCB DE JANEIRO DE 2005 A OUTUBRO DE 2007

Nos quadros que a seguir se apresentam<sup>(284)</sup>, além de se detalhar o número diário de reclusas e seus filhos residentes no EPESCB nos períodos temporais identificados, indicam-se as respectivas médias mensais.

Quadro 1 – População reclusa no EPESCB de Janeiro a Dezembro de 2005

Dia	JANEIRO		FEVEREIRO		MARÇO		ABRIL		MAIO		JUNHO		JULHO		AGOSTO		SETEMBRO		OUTUBRO		NOVEMBRO		DEZEMBRO	
	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN
1			151	11	169	13	166	13	167	11	175	13	167	10	167	9	178	10	178	10	175	9	179	10
2			150	11	169	11	165	11	167	11	175	13	171	11	167	9	179	10	178	9	174	9	179	9
3	22	2	149	11	170	12	165	11	163	12	174	14	171	13	166	9	179	10	178	8	175	9	179	9
4	29	2	149	11	171	10	166	13	162	12	174	12	171	13	166	9	178	12	176	8	177	9	179	9
5	41	2	151	12	169	10	167	11	166	12	174	13	173	12	166	9	177	12	176	8	177	6	180	10
6	40	2	151	12	169	10	167	11	163	13	173	13	168	12	162	8	178	12	176	8	177	6	176	10
7	40	2	144	13	170	14	167	11	162	12	174	13	170	12	163	7	178	11	177	8	177	6	177	10
8	40	2	144	13	170	13	167	11	162	12	175	13	175	12	171	7	178	10	172	8	179	5	176	10
9	45	2	151	13	170	13	166	10	163	11	200	13	175	12	171	6	178	10	169	8	179	5	176	10
10	84	6	152	12	171	14	167	10	165	10	174	13	175	14	173	6	178	10	172	8	180	5	175	10
11	84	6	151	13	174	13	168	11	166	10	173	10	175	14	173	6	178	8	176	7	176	6	175	9
12	84	6	151	12	170	13	166	11	166	10	173	13	178	14	173	6	178	9	175	7	177	3	175	10
13	84	6	151	12	170	11	166	11	167	10	173	13	165	12	174	6	178	9	175	7	176	3	175	10
14	88	6	151	12	169	11	170	11	165	9	175	13	165	12	171	6	178	9	176	7	175	8	173	10
15	88	6	149	12	169	11	170	11	165	9	175	13	165	12	170	7	180	9	171	7	176	8	173	8
16	88	6	147	13	170	12	170	10	166	11	175	13	165	12	170	7	179	9	171	7	177	9	173	8
17	102	6	147	13	171	13	169	11	166	11	175	13	165	10	171	7	179	9	174	8	179	9	175	8
18	117	6	147	13	170	11	168	11	165	11	174	12	165	10	173	7	179	10	174	9	179	9	175	7
19	118	6	147	13	169	11	169	10	166	11	174	11	165	10	173	7	178	10	175	9	177	9	175	7
20	118	6	147	13	168	11	168	11	163	11	174	10	163	10	175	6	177	10	174	10	177	10	177	7
21	118	6	159	14	167	11	163	10	164	11	178	9	162	9	177	5	177	9	173	9	177	10	177	7
22	122	6	168	14	168	11	164	10	164	12	175	9	163	9	177	5	178	9	170	9	178	10	176	7
23	122	7	168	14	162	11	165	11	169	12	157	8	162	9	177	7	175	9	169	7	178	10	150	6
24	140	7	167	14	161	11	165	11	170	13	152	8	160	6	177	7	175	9	168	8	177	9	147	6
25	154	11	168	12	161	11	165	10	171	13	155	8	159	5	177	7	176	10	169	8	176	10	143	6
26	154	11	166	12	163	7	166	9	174	10	154	8	164	6	178	7	179	10	174	9	176	10	143	7
27	154	11	166	12	158	9	173	10	174	10	152	8	164	6	177	7	175	10	174	9	175	9	144	7
28	154	11	166	12	158	9	168	11	173	11	155	8	165	6	177	7	177	10	175	9	181	10	146	7
29	153	10			168	11	169	11	173	13	161	9	166	6	177	10	177	10	175	9	180	10	157	8
30	153	10			166	11	168	11	174	13	156	9	165	7	179	10	177	10	175	9	180	10	158	8
31	152	11			164	10			175	13			166	9	178	10			176	9			175	9
<b>MÉDIA DE RECLUSAS E CRIANÇAS/MÊS</b>	93	6	154	12	168	11	167	11	167	11	170	11	167	10	172	7	178	10	174	8	177	8	169	8

<sup>(284)</sup> Elaborados com base nos seguintes documentos: “Mapa de Reclusas (e filhos) residentes no EPESCB em 2005” anexo aos esclarecimentos que acompanharam o Of. da DGSP n.º 207/06/GDG, de 23.05.2006; “Mapa” apenso aos esclarecimentos que acompanharam o Of. da DGSP n.º 405/06/GDG, de 30.10.2006; “Mapa” anexo aos esclarecimentos prestados em anexo ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007 e elementos apresentados sob a al. d) dos esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.



# Tribunal de Contas

Quadro 2 – População reclusa no EPESCB de Janeiro a Dezembro de 2006

Dia	JANEIRO		FEVEREIRO		MARÇO		ABRIL		MAIO		JUNHO		JULHO		AGOSTO		SETEMBRO		OUTUBRO		NOVEMBRO		DEZEMBRO	
	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN
1	169	9	187	10	188	10	188	13	189	13	194	11	191	9	192	11	195	10	189	10	189	9	185	10
2	170	9	187	10	188	10	189	11	196	13	194	11	192	9	191	12	195	11	189	11	189	9	186	11
3	178	9	185	10	189	11	187	13	194	13	194	11	192	9	192	12	195	12	189	11	188	9	186	11
4	179	9	186	11	190	10	187	13	193	13	193	11	192	9	193	12	197	12	193	11	179	9	186	11
5	179	9	186	11	191	11	186	13	193	13	193	11	194	8	190	12	196	12	188	9	179	9	185	11
6	179	9	186	12	191	11	186	13	194	13	193	12	192	8	188	12	195	12	188	9	182	10	185	11
7	185	9	185	12	191	11	188	13	195	10	192	11	193	8	191	12	197	12	189	9	185	10	184	10
8	185	8	189	12	191	11	191	14	195	10	192	12	191	8	194	12	196	12	188	10	184	10	184	10
9	185	8	188	12	190	11	193	13	195	10	192	12	190	8	194	12	197	11	188	10	186	10	185	11
10	185	8	188	12	191	11	192	13	195	10	188	11	186	8	195	11	196	12	190	11	187	10	185	11
11	185	8	183	11	191	11	191	13	193	10	188	9	187	8	194	11	196	11	190	11	185	9	184	11
12	186	9	183	11	190	11	193	13	193	10	188	9	187	7	190	11	196	12	191	11	185	8	185	11
13	186	9	182	12	189	11	191	13	192	10	186	9	184	7	189	11	196	12	189	11	186	9	185	11
14	184	9	181	12	188	11	189	13	192	10	185	9	185	7	192	11	194	10	188	11	186	9	186	11
15	183	9	180	12	188	13	187	13	190	10	184	9	185	7	189	11	194	10	186	10	187	9	186	11
16	183	9	180	12	189	13	183	13	190	10	187	10	183	8	191	11	193	9	188	11	187	9	186	11
17	183	9	183	12	190	13	184	13	192	10	188	10	183	8	190	11	194	10	188	11	185	9	186	12
18	184	9	183	12	191	13	187	13	192	10	189	9	185	8	189	11	194	10	189	11	183	9	186	11
19	184	9	183	11	190	12	187	13	192	10	189	9	190	8	189	11	196	10	190	11	182	10	187	11
20	184	9	183	12	189	13	187	12	196	10	187	9	189	8	190	11	197	10	190	11	182	11	183	11
21	185	10	183	12	188	13	184	12	195	10	189	9	189	8	192	11	197	10	188	11	183	11	183	10
22	183	10	184	12	188	13	186	13	194	10	187	8	185	8	191	11	199	10	188	10	183	11	178	9
23	183	10	187	12	188	13	186	13	195	9	160	8	185	8	194	11	198	10	190	11	183	11	146	8
24	182	10	188	12	187	13	183	13	193	9	150	6	188	8	191	11	198	9	190	11	186	11	138	8
25	183	10	186	12	189	11	184	12	189	9	150	6	190	8	190	11	197	10	191	11	186	10	130	8
26	183	10	187	11	189	11	185	12	190	9	158	8	190	8	189	11	195	11	191	11	186	10	135	8
27	183	10	188	10	189	13	185	12	191	8	158	8	192	8	191	11	197	11	191	11	186	11	144	9
28	183	10	188	10	188	13	188	12	192	8	158	8	191	8	192	11	199	11	190	10	184	11	146	9
29	182	10			188	13	190	12	192	9	166	8	191	8	196	11	198	11	189	10	185	11	156	9
30	180	10			190	13	188	12	192	10	165	9	190	7	194	11	193	11	187	11	185	11	159	9
31	182	10			189	13			193	10			192	7	195	10			188	10			172	10
<b>MÉDIA DE RECLUSAS E CRIANÇAS/MÊS</b>	182	9	185	11	189	12	188	13	193	10	181	9	189	8	192	11	196	11	189	11	185	10	174	10



# Tribunal de Contas

Quadro 3 – População reclusa no EPESCB de Janeiro a Outubro de 2007

Dia	JANEIRO		FEVEREIRO		MARÇO		ABRIL		MAIO		JUNHO		JULHO		AGOSTO		SETEMBRO		OUTUBRO	
	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN	REC	CRIAN
1	167	12	196	13	220	13	249	18	253	19	275	19	289	19	304	19	307	19	305	18
2	178	12	195	13	219	13	249	18	258	19	275	19	288	19	305	19	307	19	306	18
3	180	12	195	12	220	13	254	17	258	19	276	19	289	19	305	19	308	19	305	18
4	182	12	196	13	224	14	255	18	256	19	277	20	286	18	305	19	306	19	306	18
5	182	12	198	13	224	14	256	18	256	19	276	20	286	18	305	19	304	19	301	18
6	182	12	198	13	224	14	255	18	261	19	272	20	288	18	307	19	304	19	296	18
7	182	12	195	12	226	14	249	18	261	19	272	20	289	18	304	19	301	19	299	18
8	183	12	196	12	226	14	249	18	260	19	272	20	289	18	305	19	300	19	302	18
9	186	12	205	13	232	14	254	18	260	19	271	20	294	18	306	19	301	19	303	18
10	184	13	204	11	232	13	255	18	260	19	271	20	293	18	307	20	300	19	303	18
11	184	13	203	12	234	14	254	18	258	19	271	20	293	18	305	20	300	19	303	18
12	184	13	202	12	234	14	256	18	257	19	281	20	293	18	306	20	298	17	299	18
13	183	13	205	12	241	14	259	18	263	19	280	20	291	18	306	20	298	17	301	18
14	182	13	205	12	240	14	257	18	267	20	282	20	293	18	305	20	296	17	297	18
15	184	13	204	12	241	14	259	18	265	20	283	20	294	18	302	20	294	17	299	18
16	186	12	207	14	241	14	259	18	263	20	282	20	292	18	303	20	294	17	301	18
17	187	10	206	13	240	13	254	18	263	20	283	20	293	18	303	20	297	17	300	18
18	187	10	207	13	242	13	259	19	262	20	286	21	294	18	302	20	292	17	299	18
19	187	10	207	13	241	13	259	19	260	20	286	21	295	18	303	20	292	17	300	18
20	189	10	208	14	240	16	259	19	262	20	287	21	292	18	305	20	291	17	297	18
21	189	11	217	14	236	16	257	19	263	20	287	21	292	18	304	20	294	18	297	18
22	184	11	220	14	236	17	255	19	264	20	285	21	292	18	307	20	294	18	299	18
23	184	11	220	14	236	16	252	18	268	20	252	21	289	18	307	20	296	18	290	18
24	184	11	219	13	235	16	251	18	274	20	246	21	291	18	305	20	299	18	290	18
25	185	12	219	14	238	18	248	18	269	20	246	21	293	18	304	20	303	18	289	18
26	189	12	222	13	244	19	253	19	270	19	249	21	296	17	306	20	302	18	292	18
27	191	12	221	13	245	19	253	18	274	19	251	20	297	19	306	20	303	18	292	18
28	192	13	221	13	244	19	252	18	273	19	257	20	299	19	304	20	303	18	288	18
29	190	13			245	19	252	18	274	19	257	19	300	19	303	20	302	17	289	18
30	190	13			244	19	253	19	274	19	284	19	303	19	304	20	294	17	291	17
31	190	13			246	18			274	19			304	19	307	20			290	17
<b>MÉDIA DE RECLUSAS E CRIANÇAS/MÊS</b>	185	12	207	13	235	15	254	18	264	19	272	20	293	18	305	20	299	18	298	18



## ANEXO V

### DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE PRESTADOS PELA SCMP DE JANEIRO DE 2005 AO 1.º SEMESTRE DE 2007

Quadro 1 – Consultas externas efectuadas no exterior do EPESCB

CONSULTAS EFECTUADAS NO EXTERIOR DO EPESCB	2005	2006	1.º SEM. DE 2007
DOENÇAS INFECTO–CONTAGIOSAS	44	64	67
GINECOLOGIA	63	48	19
VÁRIAS ESPECIALIDADES	192	167	110
URGÊNCIAS	69	38	11
<b>TOTAIS:</b>	<b>368</b>	<b>317</b>	<b>207</b>
<b>MÉDIA MENSAL:</b>	<b>30,7</b>	<b>26,42</b>	<b>34,5</b>

Quadro 2 – Exames complementares de diagnóstico efectuados no exterior do EPESCB

EXAMES COMPLEMENTARES DE DIAGNÓSTICO EFECTUADOS NO EXTERIOR DO EPESCB	2005	2006	1.º SEM. DE 2007
ANÁLISES CLÍNICAS	283	52	39
ECOGRAFIAS	124	89	66
RX	104	37	34
RMN <sup>(285)</sup>	4	0	6
TAC	1	5	1
AUDIOMETRIAS	3	1	5
OUTROS EXAMES	23	101	23
<b>TOTAIS:</b>	<b>542</b>	<b>285</b>	<b>174</b>
<b>MÉDIA MENSAL:</b>	<b>45,17</b>	<b>23,75</b>	<b>29</b>

<sup>(285)</sup> Abreviatura de “Ressonância Magnética Nuclear” (constitui uma das técnicas imagiológicas mais utilizadas na área da esclerose múltipla).



# Tribunal de Contas

Quadro 3 – Consultas/Ações de Saúde efectuadas no EPESCB

CONSULTAS/ACÇÕES DE SAÚDE EFECTUADAS NO EPESCB	2005	2006	1.º SEM. DE 2007
CLÍNICA GERAL	1.532	1.175	1.565
PEDIATRIA	300	353	279
PSIQUIATRIA	521	679	576
GINECOLOGIA	629	455	314
ESTOMATOLOGIA (CONSULTAS)	695	391	258
TRATAMENTOS DENTÁRIOS	1.068	668	507
MEDICINA DENTÁRIA – URGÊNCIAS	–	–	60
PRÓTESES DENTÁRIAS	340	438	26
PSICOLOGIA CLÍNICA	2.493	3.146	1.693
ENF. – CONSULTA DE DIABETES	–	12	30
ENF. – CONSULTA DE SAÚDE DA MULHER	–	1	1
ENF. – CONSULTA DE PLANEAMENTO FAMILIAR	–	28	59
ENF. – TRIAGEM DE PSIQUIATRIA	–	69	26
ENF. – CONSULTA MATERNO–INFANTIL	–	32	26
ENF. – CONSULTAS DE RECURSO	–	6.443	4.306
ENF. – CONSULTAS DE URGÊNCIA	6.479	2.287	1.306
ENF. – CONSULTAS DE ADMISSÃO	346	104	172
ENF. – PARÂMETROS VITAIS	6.975	9.302	6.012
ENF. – TRATAMENTOS	2.937	2.990	1.438
ENF. – EDUCAÇÃO PARA A SAÚDE	3.091	5.315	3.362
ENF. – COLHEITAS	339	403	280
ENF. – GLICÉMIA	2.163	2.578	1.229
ENF. – INJECTÁVEIS E VACINAÇÕES	2.804	3.099	1.217
ENF. – OXIGENOTERAPIA E NEBULIZAÇÕES	1.166	1.713	1.211
ENF. – EXAMES COMPLEMENTARES DE DIAGNÓSTICO (INTERNOS) <sup>(286)</sup>	–	430	421
ENF. – METADONA	–	725	1.009
ENF. – INTERVENÇÕES INVASIVAS	249	190	171
ENF. – CONTROLE DE PESO	1.974	–	–
<b>TOTAIS:</b>	<b>36.101</b>	<b>43.026</b>	<b>27.554</b>

<sup>(286)</sup> Esta rubrica engloba “química seca (ex. combur + EMITE + colesterol total; exclui-se PGC); electrocardiogramas, etc.” como expresso na pág. 33 do relatório da SCMP relativo ao 4.º trimestre de 2006 (datado de “24.01.2007”).



**ANEXO VI**

**DADOS RESPEITANTES À FORMAÇÃO  
PROFISSIONAL E OCUPAÇÃO LABORAL ASSEGURADA PELA SCMP**

Quadro 1 – Acções de Formação Profissional promovidas pela SCMP

DESIGNAÇÃO DOS CURSOS	CARGA HORÁRIA (H)	INÍCIO - TERMO	N.º DE FORMANDAS
<i>Ajudante de Cabeleireira</i>	800	15.05.2005 - 17.03.2006	12
<i>Jardinagem e Espaços Verdes</i>	1.240	09.06.2005 -	14
<i>Tapete de Arraiolos</i>	660	03.10.2005 - 31.03.2006	12
<i>Serviço de Mesa</i>	840	14.12.2005 - 28.09.2006	12
<i>Apoio à Família e à Comunidade</i>	840	18.05.2006 - 14.12.2006	12
<i>Cuidado e Estética do Cabelo</i>	-	02.11.2006 - 31.07.2007	12
<i>Curso de Informática</i>	64	Dez. 2006 - Abril de 2007	12
<i>Jardinagem e Espaços Verdes</i>	-	01.05.2007 – 31.10.2007	-

As acções de formação indicadas foram promovidas pela SCMP em articulação com diversas entidades, como o Instituto do Emprego e da Formação Profissional do sector terciário (no âmbito das acções relativas ao “*Serviço de Mesa*” e “*Curso de Informática*”), o Centro Protocolar de Justiça (no que respeita às acções designadas “*Tapete de Arraiolos*” e “*Cuidado e Estética do Cabelo*”) e a Prosalis – Projecto de Saúde em Lisboa (instituição particular de solidariedade social que opera nas áreas de prevenção, tratamento e reintegração sócio-profissional de toxicodependentes e presta apoio a populações desfavorecidas), que interveio nas acções de “*Ajudante de Cabeleireira*”, “*Jardinagem e Espaços Verdes*” e “*Apoio à Família e à Comunidade*”.

Quadro 2 - Número total de reclusas (por mês) que prestaram serviços e trabalharam nas oficinas do EPESCB de Janeiro de 2005 a Junho de 2007, respectivas médias anuais e semestral (de reclusas) e correspondentes taxas de ocupação laboral<sup>(287)</sup>:

DESCRIÇÃO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	MÉDIAS ANUAIS (RECLUSAS)	TAXA DE OCUPAÇÃO (MÉDIA ANUAL)
Reclusas afectas a Serviços em 2005	22	27	29	38	53	59	47	47	50	51	55	59	45	27,60%
Reclusas afectas às Oficinas em 2005	53	93	119	109	27	78	104	91	81	59	86	85	82	50,31%
<b>Ocupação Laboral (Serviços + Oficinas) em 2005<sup>(288)</sup></b>	<b>75</b>	<b>120</b>	<b>148</b>	<b>147</b>	<b>80</b>	<b>137</b>	<b>151</b>	<b>138</b>	<b>131</b>	<b>110</b>	<b>141</b>	<b>144</b>	<b>127</b>	<b>77,91%</b>
Reclusas afectas a Serviços em 2006	48	46	52	50	64	73	54	53	55	61	65	71	58	31,02%
Reclusas afectas às Oficinas em 2006	82	91	99	44	115	79	70	72	43	98	80	85	80	42,78%
<b>Ocupação Laboral (Serviços + Oficinas) em 2006</b>	<b>130</b>	<b>137</b>	<b>151</b>	<b>94</b>	<b>179</b>	<b>152</b>	<b>124</b>	<b>125</b>	<b>98</b>	<b>159</b>	<b>145</b>	<b>156</b>	<b>138</b>	<b>73,80%</b>
Reclusas afectas a Serviços em 2007	69	63	59	71	71	82							69	29,24%
Reclusas afectas às Oficinas em 2007	87	72	85	87	70	95							83	35,03%
<b>Ocupação Laboral (Serviços + Oficinas) em 2007</b>	<b>156</b>	<b>135</b>	<b>144</b>	<b>158</b>	<b>141</b>	<b>177</b>							<b>152</b>	<b>64,27%</b>

<sup>(287)</sup> A taxa de ocupação (média anual, excepto no ano de 2007, em que se atende a uma média semestral) laboral das reclusas detidas no EP é obtida a partir da seguinte fórmula: (média anual/semestral de reclusas afectas a serviços/oficinas x 100) ÷ média anual/semestral de reclusas residentes no EPESCB (que em 2005 se situou em 163, em 2006 em 187 reclusas e no 1.º semestre de 2007 em 236 reclusas).

<sup>(288)</sup> A ocupação laboral sintetizada no quadro assenta no pressuposto de que os números indicados nos diversos relatórios de actividades da SCMP consultados não compreendem situações de cumulação de trabalho (nos Serviços e Oficinas).



## ANEXO VII

### DESPESA REALIZADA PELA DGSP COM SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO (CORRECTIVA) E CONSERVAÇÃO DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS DO EPESCB PRESTADOS PELA SCMP

De Janeiro de 2005 a Novembro de 2007 e no âmbito dos serviços de manutenção (correctiva) e conservação de instalações e equipamentos a que se vinculou, a SCMP propôs e a DGSP aceitou a aquisição dos bens (peças e equipamentos) e dos serviços (reparações)<sup>(289)</sup> seguidamente descritos:

- a) Em 25.01.2005, os Serviços Clínicos do EP comunicaram à Direcção do EPESCB a necessidade de adquirir um carro de transporte de medicação por, aparentemente, o anteriormente disponibilizado pela DGSP se ter revelado desajustado. Por ajuste directo precedido de consulta a 2 fornecedores, o Subdirector-Geral da DGSP autorizou a aquisição do dito equipamento à empresa *Aciper, Lda*, pela importância de € 4.108,40, acrescido de € 780,60 de IVA (cf. despacho proferido em 06.04.2005 sobre a Inf. da DGSP n.º 132, de 05.04.2005). O valor indicado inclui ainda 16 tabuleiros aplicáveis no citado equipamento (cf. p. 4.4 da Inf. da DGSP n.º 27, de 05.02.2007);
- b) Em 26.07.2005, a *Ferrovial, Lda* comunicou à DGSP a necessidade de adquirir 2 aparelhos de ar condicionado a fim de assegurar a manutenção da qualidade dos medicamentos armazenados na farmácia e de dissipar o calor produzido pela aparelhagem instalada na central de segurança. Após a Direcção do EPESCB ter consultado 3 fornecedores, a aquisição dos citados equipamentos foi adjudicada à empresa *Dalkia, SA*, pelo valor de € 9.843,05, acrescido de € 2.067,04 de IVA (cf. despacho proferido em 12.09.2005 pelo Subdirector-Geral da DGSP sobre a Inf. da DGSP n.º 285, de 21.07.2005);
- c) Em 14.02.2006, a Secção de Aprovisionamento do EPESCB informou a SCMP sobre a necessidade de proceder à substituição do destartarizador do gabinete médico-dentário do EP, avariado desde Maio de 2005. Para a empresa fornecedora do equipamento, a avaria deveu-se ao deficiente manuseamento do mesmo, entendimento afastado pelos Serviços Clínicos de Medicina Dentária que a imputaram a um defeito de fabrico. Face à urgência na resolução da situação, o Subdirector-Geral da DGSP autorizou a aquisição do destartarizador à empresa *Dentassiste, Lda*, pelo valor de € 400,00, acrescido de € 84,00 de IVA (cf. despacho exarado em 02.06.2006 sobre a Inf. da DGSP n.º 148, de 24.05.2006);
- d) Em 09.05.2006, a *Ferrovial, Lda* comunicou à Direcção do EPESCB a necessidade de proceder à reparação duma marmitta de 300 l instalada na cozinha do EP, decorrente da necessidade de substituir os quatro apoios da tampa (por se encontrarem em deficientes condições) e de um pressostato (peça responsável por a marmitta se desligar constantemente). Por despacho do Subdirector-Geral da DGSP, de 30.05.2006, a referida reparação foi adjudicada à *Ferrovial, Lda* pelo valor de € 412,00, acrescido de

<sup>(289)</sup> Cf. documentação inserta: a) nos anexos 12 a 14 dos esclarecimentos apensos ao Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007; b) no anexo 20 dos esclarecimentos que acompanharam o Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.



€ 86,52 de IVA (cf. acto autorizador exarado sobre a Inf. da DGSP n.º 151, de 25.05.2006);

- e) Em 23.05.2006, a *Ferrovial, Lda* comunicou à Direcção do EPESCB uma avaria da turbo trituradora instalada na cozinha do EPESCB, propondo a sua reparação (desaconselhável pela descontinuidade do equipamento) pelo montante de € 1.644 (sem IVA) ou a aquisição de uma nova do mesmo tipo, no valor de € 4.435,20 (sem IVA). Considerando que equipamentos similares ficaram inoperacionais ao fim de pouco mais de 1 ano e que as subseqüentes reparações (onerosas) nunca lhes devolviam a operacionalidade desejada, a DGSP entendeu preferível adquirir uma nova turbo trituradora de outro tipo (cf. Inf. da DGSP n.º 165, de 02.06.2006). Por ajuste directo precedido de consulta a três fornecedores, o Subdirector-Geral da DGSP autorizou a aquisição da turbo trituradora à empresa *Pinto & Cruz, Lda*, pelo valor de € 3.380,00, acrescido de € 709,80 de IVA (cf. acto autorizador exarado em 12.07.2006 sobre a Inf. da DGSP n.º 209, de 10.07.2006);
- f) Em 08.06.2006, a *Ferrovial, Lda* comunicou à Direcção do EPESCB uma avaria do vídeo multiplexer instalado na central de segurança do EP, propondo-se proceder à reparação daquele pelo valor de € 1.012,31 (sem IVA). Considerando que os (6) vídeos instalados funcionam ininterruptamente desde Janeiro de 2005 e que esta foi a 1.ª anomalia registada (cf. consta na Inf. da DGSP n.º 182, de 22.06.2006), o Subdirector-Geral da DGSP autorizou a aquisição dos serviços reparação do referido vídeo, adjudicados à empresa *PAV, Profissionais de Áudio e Vídeo, Lda*, pelo valor de € 795,00, acrescido de € 166,95 de IVA (cf. despacho proferido em 07.07.2006 sobre a Inf. da DGSP n.º 207, de 06.07.2006);
- g) Por despacho (assinatura ilegível) de 14.12.2006, as intervenções infra indicadas foram adjudicadas por ajuste directo [ao abrigo do art.º 81.º, n.º 3, al. a), do DL n.º 197/99, de 08.06] à *Ferrovial, Lda* pelo valor total de € 3.457,07, acrescido de € 725,98 de IVA (cf. acto autorizador exarado sobre a Inf. da DGSP n.º 360, de 14.12.2006):
- g.1) Substituição de 3 serras de fita nas serras de corte das cozinhas do EPESCB (duas na cozinha central e uma na cozinha dos funcionários) em 15.05.2006 por se terem partido, no valor de € 30,00 sem IVA (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 03.07.2006);
- g.2) Substituição de um vidro partido numa das celas da Ala 3, no piso 0, no valor de € 15,00 sem IVA (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 03.07.2006);
- g.3) Substituição da electroválvula (que se queimou) da máquina de lavar louça da cozinha dos funcionários, no valor de € 220,00 sem IVA (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 03.07.2006);
- g.4) Aquisição de peças (um compressor e respectivo gás de refrigeração), no valor de € 116,00, sem IVA, necessárias à reparação do bebedouro instalado no refeitório da Ala 3 (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 12.07.2006);
- g.5) Aquisição de peças (um compressor e respectivo gás de refrigeração), no valor de € 116,00 sem IVA, necessárias à reparação do bebedouro instalado no refeitório da Ala 4 (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 09.08.2006);
- g.6) Substituição do disjuntor (que queimou) e diferencial do quadro eléctrico da cozinha dos funcionários do EPESCB (mal dimensionados para fritadeiras de 33 Kw) no valor de € 216,90, sem IVA (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 28.09.2006);



## Tribunal de Contas

- g.7) Reparação do forno da cozinha central, no valor de € 135,30 sem IVA (cf. telefax n.º 159, de 28.09.2006, subscrito pela Directora do EPESCB);
- g.8) Reparação da arca frigorífica da cozinha dos funcionários do EP, no valor de € 41,18, sem IVA (cf. telefax n.º 159, de 28.09.2006, subscrito pela Directora do EPESCB);
- g.9) Substituição de interruptores dos gradões eléctricos no controlo das Alas (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 16.10.2006), no valor de € 1.333,89, sem IVA (cf. Inf. da DGSP n.º 326, de 17.11.2006);
- g.10) Reparação de câmara CCTV Auto Dome exterior (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 13.10.2006), no valor de € 1.232,80, sem IVA (cf. Inf. da DGSP n.º 326, de 17.11.2006);
- h) De acordo com o teor da Inf. da DGSP n.º 27, de 05.02.2007, foram adquiridos os bens infra indicados (especificados na Inf. da DGSP n.º 346, de 29.11.2006), uns por solicitação da Direcção do EPESCB e outros a pedido da SCMP:

Quadro 1

BENS	QUANT.	VALOR UNITÁRIO (c/IVA) €	VALOR GLOBAL (c/IVA) €	DATA DA AQUISIÇÃO	LOCAL DE INSTALAÇÃO
Cadeiras em madeira de pinho	120	30,50	3.660,00	Set. de 2005	Salas de Trabalho
Mesas em madeira de pinho	40	76,27	3.050,80	Set. de 2005	Salas de Trabalho
Suportes de televisão	5	71,40	357,00	Mar. de 2005	RAVI/RAVE

- i) Em 16.01.2007, a SCMP solicitou a aquisição de um Doppler Fetal para melhor prestação de cuidados de saúde no âmbito das consultas de obstetrícia. Por despacho de 31.07.2007, a Directora de Serviços da Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais da DGSP adjudicou à *Bacelar – Equipamentos Médicos*, a aquisição do dito equipamento pelo montante de € 370,00, acrescidos de € 77,70 de IVA (cf. acto autorizador proferido sobre a Inf. n.º 1470, de 30.07.2007);
- j) Por despacho de 20.09.2007 da Subdirectora-Geral dos Serviços Prisionais, as intervenções infra indicadas foram adjudicadas por ajuste directo [ao abrigo do art.º 81.º, n.º 1, al. f), do DL n.º 197/99, de 08.06] à *Ferrovial, Lda* pelo valor global de € 3.247,80, acrescido de € 682,04 de IVA (cf. acto autorizador exarado sobre a Inf. da DGSP n.º 1483, de 31.07.2007):
- j.1) Substituição da torneira misturadora (de lava-loiças) da Cozinha do EPESCB por a existente se ter avariado, no valor de € 32,20 sem IVA (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 03.07.2007);
- j.2) Reparação de 2 marmitas da Cozinha Central do EP devido a avarias, no valor de € 1.041,36 sem IVA (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 18.06.2007);
- j.3) Substituição de um motor de ventilação do forno Converter Zanussi da Cozinha Central devido a avaria, no valor de € 287,18 sem IVA (cf. Comunicações da *Ferrovial, Lda*, de 31.05.2007, 18.06.2007 e 19.06.2007);
- j.4) Substituição do outro motor de ventilação do mesmo forno Converter Zanussi da Cozinha Central devido a avaria, no valor de € 287,18 sem IVA (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda* de 06.06.2007);
- j.5) Reparação da Keyboard da Central de Segurança (CCTV) na sequência de avaria, no valor de € 655,50 sem IVA (cf. Comunicações da *Ferrovial, Lda*, de 06.06.2007 e de 18.06.2007 e Inf. do EPESCB n.º 71, de 23.05.2007);



# Tribunal de Contas

*Handwritten signature or mark in blue ink.*

- j.6) Aquisição de peças, no valor de € 241,50 sem IVA, necessárias à reparação de cinco insectocutores (cf. Inf. da SCMP n.º 72/LA, de 22.05.2007 e Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 22.05.2007);
- j.7) Substituição de três vidros partidos em 2 celas e num espaço comum do EP devido a fortes rajadas de vento, no valor de € 30,88 sem IVA (cf. Inf. da SCMP n.º 65/LA, de 08.05.2007 e Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 08.05.2007);
- j.8) Aquisição de peças, no valor de € 672,00 sem IVA, necessárias à reparação de três trituradoras portáteis (equipamento de cozinha) Sammic TR 250 (cf. Inf. da SCMP n.º 56/LA, de 18.04.2007 e Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 18.04.2007);
- l) Em 18.09.2006, a *Ferrovial, Lda* comunicou à Direcção do EPESCB a necessidade de colocar uma janela de correr metálica na Portaria do EP, destinada à passagem dos sacos das visitas a fim de impedir que os visitantes observassem a revista dos sacos, colocação essa orçamentada em € 156,25 sem IVA (cf. Comunicação da *Ferrovial, Lda*, de 18.09.2006). Por despacho da Subdirectora-Geral da DGSP, de 19.11.2007, os trabalhos inerentes à referida colocação foram adjudicados à *Ferrovial, Lda* pelo valor de € 156,25, acrescido de € 32,81 de IVA (cf. acto autorizador exarado sobre a Inf. da DGSP n.º 2115, de 06.11.2007);
- m) Em 13.03.2007, a SCMP comunicou à DGSP a necessidade de adquirir um aparelho de ar condicionado a fim de assegurar a manutenção da qualidade dos medicamentos armazenados na nova sala da Farmácia (antiga copa). A aquisição daquele equipamento foi adjudicada à *Ferrovial, Lda*, pelo valor de € 1.178,75, acrescido de € 247,54 de IVA, cf. despacho proferido em 30.11.2007 pela Subdirectora-Geral da DGSP (exarado sobre a Inf. da DGSP n.º 2104, de 06.11.2007).



# Tribunal de Contas

## ANEXO VIII

### DESPESA REALIZADA AO ABRIGO DO PROTOCOLO DE JANEIRO DE 2005 A NOVEMBRO DE 2007

Quadro 1 – Despesa realizada (de Janeiro de 2005 a Novembro de 2007) ao abrigo do Protocolo

FACTURAS (SCMP)												PEDIDOS DE AUTORIZAÇÕES DE PAGAMENTO (DGSP)				
Relativa Mês de	N.º	Data de Emissão	Valores							Total da Fact. com IVA a partir de 2006	N.º	Autoriza do em	Valor com IVA		Total do Pagam. com IVA a partir de 2006	
			Comp. Fixa sem IVA	Diárias (n.º Total)			Valor global das Diárias (sem IVA)						Valor do IVA	Comp. Fixa		Comp. Variável
				Rec	Crian	Total	Rec	Crian	Total (sem IVA)							
											62	24.01.05	125.000,00		125.000,00	
											91	15.02.05	125.000,00		125.000,00	
											200	04.03.05	125.000,00		125.000,00	
JAN 05	1	01.02.05		2.888	181	3.069	25.992,00	814,50	26.806,50	26.806,50	325	01.04.05		26.806,50	26.806,50	
FEV 05	6	01.03.05		4.308	349	4.657	38.772,00	1.570,50	40.342,50	40.342,50	384	13.04.05	125.000,00	40.342,50	165.342,50	
1.º Quadr. 2005	41	29.04.05	500.000,00							500.000,00						
MAR 05	22	01.04.05		5.194	349	5.543	46.746,00	1.570,50	48.316,50	48.316,50	455	20.04.05		48.316,50	48.316,50	
ABR 05	40	29.04.05		5.013	324	5.337	45.117,00	1.458,00	46.575,00	46.575,00	594	23.05.05		46.575,00	46.575,00	
MAI 05	71	02.06.05	125.000,00							125.000,00	511	03.05.05	125.000,00		125.000,00	
MAI 05	70	02.06.05		5.176	350	5.526	46.584,00	1.575,00	48.159,00	48.159,00	698	20.06.05		48.159,00	48.159,00	
JUN 05	83	30.06.05	125.000,00							125.000,00	659	06.06.05	125.000,00		125.000,00	
JUN 05	84	30.06.05		5.104	335	5.439	45.936,00	1.507,50	47.443,50	47.443,50	844	17.07.05		47.443,50	47.443,50	
JUL 05	330	31.07.05	125.000,00							125.000,00	836	13.07.05	125.000,00		125.000,00	
JUL 05	331	31.07.05		5.183	315	5.498	46.647,00	1.417,50	48.064,50	48.064,50	1011	24.08.05		48.064,50	48.064,50	
AGO 05	363	31.08.05	125.000,00							125.000,00	955	10.08.05	125.000,00		125.000,00	
AGO 05	365	31.08.05		5.346	226	5.572	48.114,00	1.017,00	49.131,00	49.131,00	1134	22.09.05		49.131,00	49.131,00	
SET 05	501	30.09.05	125.000,00							125.000,00	1067	15.09.05	125.000,00		125.000,00	
SET 05	502	30.09.05		5.331	295	5.626	47.979,00	1.327,50	49.306,50	49.306,50	1332	24.10.05		49.306,50	49.306,50	
OUT 05	527	31.10.05	125.000,00							125.000,00	1228	06.10.05	125.000,00		125.000,00	
OUT 05	526	31.10.05		5.391	256	5.647	48.519,00	1.152,00	49.671,00	49.671,00	1569	23.11.05		49.671,00	49.671,00	
NOV 05	552	30.11.05	125.000,00							125.000,00	1464	09.11.05	125.000,00		125.000,00	
NOV 05	553	30.11.05		5.317	241	5.558	47.853,00	1.084,50	48.937,50	48.937,50	1763	19.12.05		48.937,50	48.937,50	
DEZ 05	586	30.12.05	125.000,00							125.000,00	1702	07.12.05	125.000,00		125.000,00	
DEZ 05	585	30.12.05		5.238	259	5.497	47.142,00	1.165,50	48.307,50	48.307,50	16	17.01.06		48.307,50	48.307,50	
<b>SUBTOTALS:</b>			<b>1.500.000,00</b>	<b>59.489</b>	<b>3.480</b>	<b>62.969</b>	<b>535.401,00</b>	<b>15.660,00</b>	<b>551.061,00</b>	<b>2.051.061,00</b>			<b>1.500.000,00</b>	<b>551.061,00</b>	<b>2.051.061,00</b>	
JAN 06	1095	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00	6	12.01.06	125.000,00		125.000,00
JAN 06	1106	31.12.06		5.645	286	5.931	47.230,88	1.063,63	48.294,51	3.797,49	52.092,00	156	16.02.06		52.092,00	52.092,00
FEV 06	1096	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00	131	10.02.06	125.000,00		125.000,00
FEV 06	1107	31.12.06		5.179	320	5.499	43.331,92	1.190,08	44.522,00	3.529,00	48.051,00	351	22.03.06		48.051,00	48.051,00
MAR 06	1097	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00	288	07.03.06	125.000,00		125.000,00
Mar 06	1108	31.12.06		5.868	367	6.235	49.096,69	1.364,87	50.461,56	4.001,94	54.463,50	499	20.04.06	125.000,00	54.463,50	179.463,50
ABR 06	1098	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
ABR 06	1109	31.12.06		5.625	381	6.006	47.063,53	1.416,94	48.480,47	3.859,03	52.339,50	650	22.05.06		52.339,50	52.339,50
MAI 06	1099	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00	604	11.05.06	125.000,00		125.000,00
MAI 06	1110	31.12.06		5.977	319	6.296	50.008,67	1.186,36	51.195,03	4.033,47	55.228,50	781	20.06.06		55.228,50	55.228,50
JUN 06	1100	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00	738	09.06.06	125.000,00		125.000,00
JUN 06	1111	31.12.06		5.437	283	5.720	45.490,57	1.052,48	46.543,05	3.663,45	50.206,50	976	24.07.06	125.000,00	50.206,50	175.206,50
JUL 06	1101	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
JUL 06	1112	31.12.06		5.854	246	6.100	48.979,55	914,87	49.894,42	3.898,58	53.793,00	1077	24.08.06	125.000,00	53.793,00	178.793,00
AGO 06	1102	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
AGO 06	1113	31.12.06		5.938	348	6.286	49.682,36	1.294,21	50.976,57	4.031,43	55.008,00	1208	21.09.06	125.000,00	55.008,00	180.008,00
SET 06	1103	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
SET 06	1114	31.12.06		5.880	324	6.204	49.197,08	1.204,96	50.402,04	3.975,96	54.378,00	1296	20.10.06	125.000,00	54.378,00	179.378,00
OUT 06	1104	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
OUT 06	1115	31.12.06		5.863	327	6.190	49.054,85	1.216,11	50.270,96	3.967,54	54.238,50	1456	23.11.06	125.000,00	54.238,50	179.238,50
NOV 06	1105	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
NOV 06	1116	31.12.06		5.543	295	5.838	46.377,45	1.097,11	47.474,56	3.739,94	51.214,50	1840	28.12.06	125.000,00	51.214,50	176.214,50
DEZ 06	1078	31.12.06	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
DEZ 06	1117	31.12.06		5.393	315	5.708	45.114,86	1.171,49	46.286,35	3.659,96	49.946,31	36	24.01.07		49.946,31	49.946,31
<b>SUBTOTALS:</b>			<b>1.239.669,36</b>	<b>68.202</b>	<b>3.811</b>	<b>72.013</b>	<b>570.628,41</b>	<b>14.173,11</b>	<b>584.801,52</b>	<b>306.488,43</b>	<b>2.130.959,31</b>			<b>1.500.000,00</b>	<b>630.959,31</b>	<b>2.130.959,31</b>
JAN 07	1124	01.01.07	103.305,78							21.694,22	125.000,00	36	24.01.07	125.000,00		125.000,00
JAN 07	1148	31.01.07		5.728	305	6.033	47.926,18	1.134,30	49.060,48	3.864,89	52.925,37	181	21.02.07		52.925,37	52.925,37
JAN 07	225	28.02.07			65	65		241,01	241,01	50,61	291,63	397	20.04.07		291,63	291,63



# Tribunal de Contas

FACTURAS (SCMP)											PEDIDOS DE AUTORIZAÇÕES DE PAGAMENTO (DGSP)					
Relativa Mês de	N.º	Data de Emissão	Comp. Fixa sem IVA	Valores						Total da Fact. com IVA a partir de 2006	N.º	Autoriza do em	Valor com IVA		Total do Pagam. com IVA a partir de 2006	
				Diárias (n.º Total)			Valor global das Diárias (sem IVA)						Valor do IVA	Comp. Fixa		Comp. Variável
				Rec	Crian	Total	Rec	Crian	Total (sem IVA)							
FEV 07	1154	01.02.07	103.305,78							21.694,22	125.000,00	181	21.02.07	125.000,00		125.000,00
FEV 07	1175	28.02.07		5.791	360	6.151	48.453,31	1.338,84	49.791,27	3.947,73	53.739,00	298	23.03.07	125.000,00	53.739,00	178.739,00
MAR 07	1176	01.03.07	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
MAR 07	1193	31.03.07		7.290	471	7.761	60.995,43	1.751,65	62.745,99	4.983,51	67.729,50	393	20.04.07	125.000,00	67.729,50	192.729,50
ABR 07	1302	02.04.07	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
ABR 07	1323	30.04.07		7.626	546	8.172	63.806,75	2.030,57	65.836,18	5.254,82	71.091,00	537	21.05.07	125.000,00	71.091,00	196.091,00
MAI 07	1331	02.05.07	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
MAI 07	1361	31.05.07		8.180	601	8.781	68.442,06	2.235,12	70.675,96	5.648,54	76.324,50	702	21.06.07	125.000,00	76.324,50	201.324,50
JUN 07	1368	01.06.07	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
JUN 07	1385	29.06.07		8.172	604	8.776	68.375,12	2.246,28	70.620,18	5.645,82	76.266,00	936	20.07.07	125.000,00	76.266,00	201.266,00
JUL 07	1396	02.07.07	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
JUL 07	1637	31.07.07		9.077	565	9.642	75.947,26	2.101,24	78.047,13	6.188,37	84.235,50	1141	17.08.07	125.000,00	84.235,50	209.235,50
AGO 07	1643	01.08.07	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
AGO 07	1680	31.08.07		9.450	611	10.061	79.068,15	2.272,31	81.339,05	6.460,45	87.799,50	1373	14.09.07	125.000,00	87.799,50	212.799,50
SET 07	1686	03.09.07	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
SET 07	1723	30.09.07		8.980	540	9.520	75.135,66	2.008,26	77.142,58	6.107,42	83.250,00	1759	24.10.07	125.000,00	83.250,00	208.250,00
OUT 07	1730	01.10.07	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
OUT 07	1769	31.10.07		9.229	556	9.785	77.219,03	2.067,76	79.285,44	6.277,56	85.563,00	2119				
NOV 07	1782	02.11.07	103.305,78							21.694,22	125.000,00					
<b>SUBTOTALS:</b>			<b>1.136.363,58</b>	<b>79.523</b>	<b>5.224</b>	<b>84.747</b>	<b>665.368,95</b>	<b>19.427,34</b>	<b>684.785,27</b>	<b>293.066,14</b>	<b>2.114.215,00</b>			<b>1.250.000,00</b>	<b>653.652,00</b>	<b>1.903.652,00</b>
<b>TOTAIS (2005 a Nov. 2007):</b>			<b>3.876.032,94</b>	<b>207.214</b>	<b>12.515</b>	<b>219.729</b>	<b>1.771.398,36</b>	<b>49.260,45</b>	<b>1.820.647,79</b>	<b>599.554,57</b>	<b>6.296.235,31</b>			<b>4.250.000,00</b>	<b>1.835.672,31</b>	<b>6.085.672,31</b>

## NOTAS:

- Exceptuando os custos variáveis incorridos em Novembro de 2007, o quadro anterior ilustra a despesa (custos fixos e variáveis) realizada entre Janeiro de 2005 e Novembro de 2007 ao abrigo do Protocolo de acordo com a documentação (facturas emitidas pela SCMP e pedidos de autorização de pagamento da DGSP) remetida pela entidade auditada em anexo aos seus ofícios n.ºs 207/06/GDG (de 23.05.2006), 405/06/GDG (de 30.10.2006), 81/GDG (de 05.02.2007) e 558/GDG/07 (de 07.12.2007);
- No âmbito da facturação atinente à componente variável [descrita nas colunas abrangidas pelo item “Valor Global das Diárias (sem IVA)”] as (diminutas) diferenças pecuniárias que se registam no resultado da soma [“Total (sem IVA)”] dos montantes das diárias das reclusas aos das crianças devem-se a arredondamentos, declarados naquela facturação mas que não foram indicados no quadro;
- No pedido de autorização de pagamento n.º 2119 (relativo às facturas n.ºs 1769 e 1782), emitido em 23.11.2007, remetido pela DGSP a este Tribunal, não consta o acto autorizador do pagamento da despesa (no valor total de € 210.563,00) descrita naquele.

Quadro 2 – Síntese da despesa facturada pela SCMP de Janeiro de 2005 a Novembro de 2007:

VALORES		2005 (s/IVA)	2006 (c/IVA)	Nov. 2007 (c/IVA)	Totais (c/IVA)
FACTURADO (SCMP)	COMP. FIXA	1.500.000,00	1.500.000,00	1.375.000,00	4.375.000,00
	COMP. VARIÁVEL	551.061,00	630.959,31	739.215,00	1.921.235,31
<b>TOTAIS:</b>		<b>2.051.061,00</b>	<b>2.130.959,31</b>	<b>2.114.215,00</b>	<b>6.296.235,31</b>

Quadro 3 – Síntese da despesa paga pela DGSP de Janeiro de 2005 a Outubro de 2007:

VALORES		2005 (s/IVA)	2006 (c/IVA)	Out. 2007 (c/IVA)	Totais (c/IVA)
PAGO (DGSP)	COMP. FIXA	1.500.000,00	1.500.000,00	1.250.000,00	4.250.000,00
	COMP. VARIÁVEL	551.061,00	630.959,31	653.652,00	1.835.671,31
<b>TOTAIS:</b>		<b>2.051.061,00</b>	<b>2.130.959,31</b>	<b>1.903.652,00</b>	<b>6.085.672,31</b>



**ANEXO IX**  
**RECEITA PROVENIENTE DA LOCAÇÃO**  
**DAS INSTALAÇÕES DA COZINHA E LAVANDARIA DO EPESCB**

Quadro 1 – Documentação de suporte da receita gerada com a locação da Cozinha do EPESCB à SCMP

<b>UTILIZAÇÃO DA COZINHA DO EPESCB</b>							
FACT. DA DGSP N.º	DATA DE EMISSÃO	DATA DE VENC.	PERÍODO DE REFERÊNCIA	PREÇO UNITÁRIO	QUANT. DE DIÁRIAS	TOTAL S/IVA	TOTAL C/ IVA
2006000001	30.05.06	29.06.06	Jan - Dez de 2005	0,20 €/diária	134.379	26.875,90	32.519,84
2007000005	29.01.07	28.02.07	Jan - Nov de 2006	<i>lb idem</i>	127.668	25.533,70	30.895,78
2007000004	12.01.07	11.02.07	Dez de 2006	<i>lb idem</i>	11.450	2.290,00	2.770,90
2007000007	07.05.07	06.06.07	Jan - Mar de 2007	<i>lb idem</i>	34.907	6.981,45	8.447,55
2007000009	03.09.07	03.10.07	Abr - Jul de 2007	<i>lb idem</i>	45.751	9.150,35	11.071,92
2007000010	11.10.07	11.10.07	Ago de 2007	<i>lb idem</i>	11.451	2.290,35	2.771,32
<b>Totais:</b>					<b>365.606</b>	<b>73.121,75</b>	<b>88.477,31</b>

Quadro 2 - Documentação de suporte da receita gerada com a locação da Lavandaria do EPESCB à SCMP

<b>UTILIZAÇÃO DA LAVANDARIA DO EPESCB</b>							
FACT. DA DGSP N.º	DATA DE EMISSÃO	DATA DE VENC.	PERÍODO DE REFERÊNCIA	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL FACTURADO PELA SCMP AO EXTERIOR	TOTAL S/IVA	TOTAL C/IVA
2006000004	31.05.06	30.06.06	Maio - Dez de 2005	5% s/ a facturação total dos serviços ao exterior	35.329,20	1.766,46	2.137,42
2007000001	09.01.07	08.02.07	Jan - Nov de 2006	<i>lb idem</i>	109.099,00	5.454,95	6.600,49
2007000003	12.01.07	11.02.07	Dez. de 2006	<i>lb idem</i>	10.053,80	502,69	608,25
2007000006	07.05.07	06.06.07	Jan - Mar de 2007	<i>lb idem</i>	34.386,80	1.719,34	2.080,40
2007000010	03.09.07	30.10.07	Abr - Jul de 2007	<i>lb idem</i>	47.405,80	2.370,29	2.868,05
2007000012	11.10.07	11.10.07	Agosto de 2007	<i>lb idem</i>	11.481,60	574,08	694,64
<b>Totais:</b>					<b>247.756,20</b>	<b>12.387,81</b>	<b>14.989,25</b>



## ANEXO X

### HISTÓRICO DAS DECLARAÇÕES E DAS DILIGÊNCIAS EFECTUADAS PELA ENTIDADE AUDITADA REFERENTES À REVISÃO DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS ESTIPULADAS NO PROTOCOLO E COMENTÁRIOS FORMULADOS NO PROCESSO DE AUDITORIA

No presente anexo condensaram-se as declarações mais relevantes, prestadas pela entidade auditada, relativamente ao cumprimento da obrigação de revisão das contrapartidas financeiras fixada na cláusula 20.<sup>a</sup>, n.º 2 do Protocolo, comentários que aquelas suscitaram no processo, as diligências promovidas pela mesma entidade na sequência da recomendação formulada pela 1.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas no seu Relatório n.º 1/2007, de 17.07.2007, bem como a exposição dessas diligências e a subsequente apreciação que sobre aquelas recaiu. Todos os elementos seguidamente explanados foram retirados do citado Relatório n.º 1/2007 (págs. 24 e 25) e do Relato de auditoria (págs. 35 a 46 e seu anexo H, inserto na pág. 89 e seguintes).



Decorrido o 1.º ano de vigência do Protocolo, a DGTC solicitou<sup>(290)</sup>, em Março de 2006, à entidade auditada, a remessa dos documentos que evidenciassem os termos e condições da referida revisão, tendo aquela informado, em Maio do mesmo ano, que “(...) não se efectuou a revisão das contrapartidas financeiras”<sup>(291)</sup>.

O declarado não se coadunava nem com o entendimento manifestado pela C.A. na sua (2.<sup>a</sup>) reunião de 19.09.2005<sup>(292)</sup>, nem com a constatação de que a média anual de reclusas e suas crianças atingida em 2005 (163 reclusas e 10 crianças) fora significativamente inferior à estimada pelas partes na fase pré-contratual. Concomitantemente, efectuou-se uma simulação da componente fixa da remuneração com base na média anual de reclusas registada naquele ano (163 reclusas), cujos resultados evidenciaram a necessidade de rever as contrapartidas financeiras fixadas no Protocolo para 2006.

Confrontada<sup>(293)</sup>, em Setembro de 2006, com a matéria de facto referida no parágrafo anterior (incluindo a mencionada simulação), a entidade auditada invocou não só o declarado pela C.A. na sua 4.<sup>a</sup> reunião (efectuada em 09.05.2006)<sup>(294)</sup>, como propôs<sup>(295)</sup> que

<sup>(290)</sup> Cf. n.º 15 do Of. da DGTC n.º 196, de 30.03.2006.

<sup>(291)</sup> Cf. n.º 15 do documento anexo ao Of. da DGSP n.º 207/06/GDG, de 23.05.2006, subscrito pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais então em funções, *Dr. Luís de Miranda Pereira*.

<sup>(292)</sup> Reunião na qual a C.A. considerou necessário “(...) **ponderar o efeito do custo fixo da estrutura física para o ainda reduzido número de reclusas – 180 em vez das 250 previstas para 2005, ou das 400 consideradas nos estudos preparatórios**”.

<sup>(293)</sup> Como documentado no Of. da DGTC n.º 487, de 11.09.2006.

<sup>(294)</sup> Em cuja acta narrativa se pode ler o seguinte: “**Para avaliação do 1.º global do 1.º ano de actividade de cooperação, procedeu-se ainda à análise de todas as cláusulas do Protocolo para verificar eventuais omissões relevantes, ou sinalizar situações que justifiquem propostas de alteração, tendo-se concluído pelo regular cumprimento do Protocolo**”. No entanto, e um pouco mais à frente, menciona-se, na mesma acta, que “**Também a não ocupação integral da capacidade do EP, pela conhecida falta de guardas, condiciona ainda a rendibilização do projecto**”.

<sup>(295)</sup> Cf. n.º 3 dos esclarecimentos prestados em documento subscrito em 31.10.2006 pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Rui Sá Gomes*, apenso ao Of. da DGSP n.º 405/06/GDG, de 30.10.2006, bem como no texto do ofício indicado.



## Tribunal de Contas

fossem notificados para se pronunciarem os membros daquela Comissão<sup>(296)</sup> e os titulares dos cargos de direcção superior da DGSP que exerceram funções no período em questão. No que respeita à ponderação de uma eventual revisão do Protocolo — ainda que em mora — a mesma entidade informou<sup>(297)</sup>, em Outubro de 2006, ser “**intenção da DGSP, analisados os elementos entretanto solicitados à SCMP a complementar com os adequados esclarecimentos, aferir a oportunidade/necessidade do sobredito Protocolo ser revisto, o que se espera seja concretizado até final do ano**” de 2006.

Posteriormente e em cumprimento do despacho proferido em 15.12.2006 pela Conselheira à data responsável pela Acção, foi enviado um relato preliminar ao Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Rui Sá Gomes*, e ao seu antecessor, *Dr. Luís de Miranda Pereira*, com os resultados parciais da Acção, consubstanciado nos ofícios da DGTC n.ºs 1064, de 21.12.2006 e 1098, de 29.12.2006, nos quais se evidenciou a necessidade de proceder à revisão das contrapartidas financeiras através de nova simulação da componente fixa da remuneração com base na lotação média do EP verificada nos primeiros 9 meses de 2006. Aqueles responsáveis apresentaram as suas alegações em Fevereiro de 2007, as quais foram objecto de análise no p. 4.2 da Parte IV do Relatório n.º 1/2007 (pág. 28 e segs), entretanto aprovado pela 1.ª Secção do Tribunal de Contas em sessão de 17.07.2007. Das alegações então apresentadas pelo *Dr. Rui Sá Gomes*<sup>(298)</sup>, destaca-se a seguinte declaração:

*“No que respeita à revisão das contrapartidas financeiras, (...) esta será realizada logo após o encerramento das contas do ano de 2006 pela Santa Casa da Misericórdia do Porto, dado que somente com base no apuramento do resultado final do exercício em articulação com o resultado da actividade desenvolvida se pode efectivamente avaliar a oportunidade e eficácia da cooperação existente, podendo assim proceder à renovação/renegociação do Protocolo com as melhores condições para ambas as partes. Salienta-se ainda que a Santa Casa da Misericórdia do Porto, por força do despacho vinculativo emitido pela Direcção de Serviços do Imposto Sobre o Valor Acrescentado, encontra-se neste momento a reformular parcialmente os seus registos contabilísticos, tarefa que impossibilitou a apresentação do relatório de contas referente ao exercício de 2006 e subsequente análise na vertente financeira”.*

O afirmado suscitou os comentários formulados nas alíneas a), b) e c), constantes na pág. 29 do Relatório n.º 1/2007, que aqui se dão por reproduzidos.

No mencionado Relatório (n.º 1/2007) foi determinado:

- a) Que, até 30.11.2007, o Director-Geral dos Serviços Prisionais em exercício informasse o Tribunal<sup>(299)</sup> sobre o eventual acatamento da recomendação formulada na sua Parte VI (pág. 38);

<sup>(296)</sup> O que não foi acolhido pelos motivos comunicados à entidade auditada através do Of. da DGTC n.º 1064, de 21.12.2006.

<sup>(297)</sup> Cf. teor do Of. da DGSP n.º 405/06/GDG, de 30.10.2006, subscrito pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Rui Sá Gomes*.

<sup>(298)</sup> Cf. teor do Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007.

<sup>(299)</sup> Cf. al. d) da Parte VII do Relatório n.º 1/2007, pág. 39.



# Tribunal de Contas

b) “Suspender a remessa do processo ao Exmo. Magistrado do Ministério Público para os efeitos previstos no n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, até ao conhecimento do eventual acolhimento, por parte da entidade auditada, da recomendação mencionada na Parte VI do Relatório”<sup>(300)</sup>.

Em Julho e Agosto de 2007, aquele Relatório foi notificado<sup>(301)</sup>, entre outros, ao Director-Geral dos Serviços Prisionais, Dr. Rui Sá Gomes, e ao seu antecessor no cargo, Dr. Luís de Miranda Pereira. De referir que o prazo indicado na antecedente alínea a) viria a ser ampliado até 11.01.2008 por requerimento<sup>(302)</sup> da entidade auditada.

Em Julho de 2007, foram ainda solicitados<sup>(303)</sup> à DGSP esclarecimentos suplementares, designadamente “Se já se procedeu à revisão das contrapartidas financeiras nos termos do disposto na cláusula 20.ª n.º 2 do Protocolo atento o mencionado no ofício da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007 (...)” e sobre a legalidade de “(...) continuar a remunerar os serviços prestados pela SCMP por uma prestação financeira (€ 1.500.000/Ano) cujo cálculo dos custos fixos naquela integrados atendeu a um universo de reclusas superior (400) ao que o EPESCB poderá efectivamente alojar (...)”.

Em 7 de Dezembro de 2007, aquela Direcção-Geral respondeu<sup>(304)</sup>, pela ordem antes indicada, que:

- “**A revisão das contrapartidas financeiras está em estudo, conforme relatórios em anexo**”;
- “Como se poderá inferir da leitura do **relatório em anexo**, na sua vertente da análise da execução financeira do Protocolo celebrado entre a DGSP e a SCMP, e numa óptica de optimização dos custos definidos em sede de Protocolo, o valor definido para a contrapartida financeira fixa, **encontrará ajustamento à medida que atinja a lotação máxima do Estabelecimento Prisional**. Com efeito, e como demonstrado na página 18 do Relatório de Execução Financeira em anexo à presente resposta, **e considerando que são cumpridas as premissas em sede de celebração do Protocolo**, o custo médio por reclusa apurado, seria equivalente ao custo médio dos restantes Estabelecimentos Prisionais Centrais e Especiais”.

Ao referido no parágrafo antes transcrito opôs-se que “o «valor definido para a contrapartida financeira fixa» foi determinado em função de uma lotação máxima do EPESCB (400 reclusas) que, ainda antes da produção de efeitos do Protocolo (...) foi administrativamente alterada (para 354 reclusas), pelo que o alegado «ajustamento» depende de novo cálculo do valor da componente fixa em conformidade com a mencionada alteração e não do número de reclusas que, em cada momento, é colocada/alojada no EP”, como se pode ler no p. 5.1.3 da Parte V do relato de auditoria (pág. 46), no qual se deu ainda conta das diligências

<sup>(300)</sup> Cf. al. e) da Parte VII do documento indicado na nota de rodapé anterior.

<sup>(301)</sup> Cf. documentado nos ofícios da ST n.ºs 12.183 e 12.956 de, respectivamente, 27.07.2007 e 09.08.2007.

<sup>(302)</sup> Como documentado nos ofícios da DGSP n.ºs 5034, de 29.11.2007, e 564/GDG/07, de 14.12.2007.

<sup>(303)</sup> Cf. documentado no Of. da DGTC n.º 12.366, de 31.07.2007.

<sup>(304)</sup> Em esclarecimentos anexos ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007, assinados pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, Dr. Rui Sá Gomes.



# Tribunal de Contas

promovidas pela entidade auditada face à recomendação formulada no Relatório n.º 1/2007 – 1.ª S.

Tais diligências só são compreensíveis se se conjugar o teor dos “relatórios” anexos à resposta da entidade, prestada em 07.12.2007, com as declarações oferecidas pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Rui Sá Gomes*, em Janeiro de 2008, e documentos anexos àquelas, correspondentes ao Of. da DGSP n.º 5322, de 13.12.2007 e Of. da SCMP n.º 2857, de 20.12.2007. A exposição e análise de tais diligências foi resumida no anexo H do relato de auditoria (pág. 89 e segs) que, dada a sua relevância, se reproduz de seguida.

◆ Reprodução do teor do anexo H do relato de auditoria, intitulado “*Processo adoptado na revisão das contrapartidas financeiras fixadas no Protocolo (descrição)*”:

O quadro a seguir apresentado foi extraído do Relatório<sup>(305)</sup> referente à “*Análise da Execução Financeira*”, produzido pela Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais da DGSP em 07.12.2007 (como mencionado na sua pág. 2), mas não identificando nominal e funcionalmente os seus autores. No citado Relatório, além de se expor a metodologia considerada na revisão das contrapartidas financeiras estipuladas no Protocolo (pág. 19 e segs), procede-se a uma análise comparativa da despesa computada ao EPESCB com a verificada noutros EP’s nos anos de 2005 e 2006 (pág. 11 e segs).

O quadro infra reproduz o inserto na pág. 20 do dito Relatório, com excepção da última coluna e da linha reservada a “*subtotais*”, na qual se contabilizam todos os custos efectivos (registados pela SCMP) relativos a “*Electricidade*”, “*Combustíveis*”, “*Água*” e “*Outros fluidos*” (gás), agregando-se assim os valores indicados na pág. 27 do mesmo documento.

Quadro n.º 1- Evolução dos Custos Fixos

COMPONENTE FIXA	Valores do Protocolo	2005		2006		1.º Semestre de 2007			Total dos Desvios (2005 - 1.º Sem. 2007)
		Custos *	Desvio	Custos *	Desvio	Valores do Protocolo	Custos *	Desvio	
<b>RECURSOS HUMANOS</b>	1.004.768	975.379	- 29.389	880.905	- 123.863	502.384	426.556	- 75.828	- 229.080
Pessoal		762.301		680.583			327.238		
Honorários (Rec. Verdes)		171.231		158.322			86.123		
Outros Prestadores		41.847		42.000			13.195		
<b>SUBCONTRATOS</b>	332.805	310.029	- 22.776	228.383	- 104.422	166.403	118.268	- 48.135	- 175.333
<b>ENCARGOS DAS INSTALAÇÕES</b>	162.427	209.643	+ 47.216	242.507	+ 80.080	81.214	150.986	+ 69.773	+ 197.069
Electricidade		69.313		86.189			52.259		
Combustíveis		2.290		1.589			813		
Água		64.609		84.965			53.925		
Outros fluidos (gás)		69.340		65.302			41.758		
<b>Subtotais (Electr., Comb., Água e Fluidos)<sup>(306)</sup></b>		205.552		238.045			148.755		
Amortizações		4.091		4.462			2.231		
<b>TOTAL DOS CUSTOS (€)</b>	1.500.000	1.495.050	- 4.950	1.351.795	- 148.205	750.000	695.810	- 54.191	

\* Custos contabilizados e imputados ao Protocolo pela SCMP.

<sup>(305)</sup> Remetido em anexo ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.

<sup>(306)</sup> Os valores apresentados constam igualmente no n.º 18 dos esclarecimentos prestados em anexo ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.



# Tribunal de Contas

Da leitura do quadro concluir-se-ia que a DGSP deveria ser compensada do montante de € 404.414 (pelo excesso pago no âmbito das parcelas "Recursos Humanos" e "Subcontratos") e a SCMP da verba de € 197.069 (pelo excesso suportado na parcela "Encargos das Instalações"<sup>(307)</sup>). Porém, na pág. 25 do Relatório declara-se que "Em conclusão, podemos apontar, e face ao exposto anteriormente, um montante global de **601.483 € suportados a mais pela DGSP, durante os anos de 2005 e 2006 e 1.º semestre de 2007, no que respeita à componente fixa do Protocolo (...)**". Apesar do antes transcrito o mesmo documento clarifica, mais adiante, que a DGSP não pretende compensar a SCMP pela totalidade dos custos verificados em excesso (€ 197.069) na parcela atinente a "Encargos das Instalações", reconhecendo a existência de "uma margem de custo **imputável à actividade da cozinha e lavandaria, decorrente da utilização da capacidade excedentária daqueles equipamentos, e que corresponde ao seguinte**" (pág. 27):

Quadro n.º 2

Água	23%
Gás	26%
Electricidade	28%

E, após determinação dos valores correspondentes às percentagens supra indicadas, calculadas sobre os custos<sup>(308)</sup> incorridos pela SCMP nas correlativas parcelas, aquele Relatório apresenta os seguintes valores totais (pág. 28 do Relatório):

Quadro n.º 3

ENCARGOS COM AS INSTALAÇÕES	2005 (custos efectivos)	Utilização da capacidade excedentária	Custo da infra-estrutura	2006 (custos efectivos)	Utilização da capacidade excedentária	Custo da infra-estrutura	1.º Sem. 2007 (custos efectivos)	Utilização da capacidade excedentária	Custo da infra-estrutura
<b>TOTAL</b>	205.552	<b>52.296</b>	153.256	238.045	<b>60.653</b>	177.392	148.755	<b>37.892</b>	110.863

E, sobre o facto de se concluir que **€ 150.841**<sup>(309)</sup> dos supra mencionados € 197.069 (excesso suportado pela SCMP na parcela "Instalações") resultam da exploração das instalações da cozinha e da lavandaria do EPESCB (...) o Relatório em análise nada mais acrescenta, finalizando com a menção de que "(...) o custo inicialmente previsto em sede de Protocolo [€ 162.427/Ano] **carece de reajustamento, uma vez que já no ano de 2006, se apura um acréscimo no custo da infra-estrutura na ordem dos 9%, passando essa variação a cerca de 36% no 1.º semestre de 2007**" (pág. 28 do Relatório). Só mais adiante, na sua "Conclusão" (pág. 35), assim como na proposta de "revisão" do Protocolo remetida pela DGSP à SCMP — corporizada no seu Of. n.º 5322, de 13.12.2007 — é que se descortina o procedimento conferido ao excesso de encargos (€ 197.069) verificado no âmbito da parcela "Instalações". Assim, na al. b) daquele ofício declara-se o seguinte:

*"A estimativa dos custos directamente associados aos consumíveis das infra-estruturas e decorrentes da utilização da capacidade excedentária da cozinha e da lavandaria, de onde se apura o montante de **150.841 € a reembolsar à DGSP. Assim, assumindo que se encontra parcialmente justificado o custo excessivo verificado na rubrica dos encargos das instalações, é de admitir que o custo remanescente, no montante de 46.228 € constitua encargo desta Direcção-Geral, resultado do sub dimensionamento do montante previsto como custo, aquando da celebração do Protocolo**".*

<sup>(307)</sup> O que só em tese de consente uma vez que, face ao estipulado na cláusula 7.ª n.º 8 do Protocolo, a totalidade dos encargos verificados na parcela "Instalações" (ainda que em excesso) são suportados pela SCMP.

<sup>(308)</sup> Custos já indicados no quadro 1 do anexo.

<sup>(309)</sup> Resultado da soma de € 52.296, € 60.653 e € 37.892, atinentes a encargos (água, gás e electricidade) imputáveis à exploração da cozinha e da lavandaria do EPESCB pela SCMP ao abrigo dos negócios jurídicos resumidos no p. 4.2.1 da Parte IV.



## Tribunal de Contas

Considerando que o encargo anual estipulado no Protocolo para a parcela "Instalações" repousou na previsão de um universo de reclusas "inflacionado" (400 reclusas/ano), o alegado "sub dimensionamento" só poderá respeitar ao preço unitário (valor padrão) proposto pela SCMP para aquela parcela (€ 1,11 reclusa/dia)<sup>(310)</sup>, o qual terá sido subavaliado por aquela instituição<sup>(311)</sup>. Por conseguinte, **os custos "excessivos" deveriam ser suportados pela SCMP no quadro dos riscos próprios do Protocolo**. Atento o referido, a que acresce o disposto na cláusula 7.<sup>a</sup>, n.º 8, do Protocolo, **não se divisa o motivo pelo qual a DGSP aceita suportar o "custo remanescente, no montante de 46.228 €"**.

Do descrito até ao presente conclui-se que os alegados "desvios" de custos serão suportados pela DGSP e SCMP nos termos infra sumariados:

Quadro n.º 4

COMPONENTE FIXA	DGSP (€)	SCMP (€)
Recursos Humanos		229.080
Subcontratos		175.333
Encargos com Instalações	46.228	150.841
<b>TOTAIS:</b>	<b>46.228</b>	<b>555.254</b>

No tocante à componente variável das contrapartidas financeiras o Relatório em referência assinala, em síntese, que de 2005 ao 1.º semestre de 2007 os custos incorridos pela SCMP com a referida componente ascenderam a € 1.438.817, tendo a DGSP pago o montante de € 1.580.393, registando-se assim **um diferencial de € 141.576 favorável àquela Direcção-Geral** (cf. págs. 25 e 35 do Relatório).

Por fim, e depois de se avaliar<sup>(312)</sup>, com algumas reservas, o impacto do IVA na actividade da SCMP, apura-se "um saldo de aproximadamente €156.977, que se constitui como crédito a favor do Estado" nos termos evidenciados no quadro inserto na pág. 36 do Relatório, que a seguir se reproduz:

Quadro n.º 5

PROTOCOLO	MONTANTE DEVIDO PELA SCMP À DGSP	COMPENSAÇÃO ENCARGOS COM AS INSTALAÇÕES	TOTAL DEVIDO À DGSP	IMPACTO DO IVA	CRÉDITO A FAVOR DA DGSP
COMPONENTE FIXA	404.413	150.841	555.254	539.853	156.977
COMPONENTE VARIÁVEL	141.576		141.576		
<b>TOTAL (€):</b>	<b>545.989</b>	<b>150.841</b>	<b>696.830</b>	<b>539.853</b>	<b>156.977</b>

Por Of. n.º 5322, de 13.12.2007, **a DGSP propôs à SCMP que esta a ressarcisse no montante de € 156.977**, "garantindo-se o equilíbrio financeiro entre as prestações e contraprestações de ambas as partes", conforme consta no dito ofício.

Em resposta, consubstanciada no Of. da SCMP n.º 2857, de 20.12.2007, aquela **Misericórdia contrapôs, a seu favor, a verba de € 274.789**, em virtude de divergências no âmbito da

<sup>(310)</sup> Cf. detalhado no quadro 2, representado no p. 2.1.3 da Parte II.

<sup>(311)</sup> Eventualmente por não ter ponderado o facto do EPESCB possuir aquecimento central movido a gás, como comentado na pág. 35 do Relatório referente à "Análise da Execução Financeira". Todavia, também no âmbito dos custos com electricidade se verificam consumos elevados, como se observa do quadro 1 do presente anexo.

<sup>(312)</sup> Avaliação sintetizada no quadro representado na pág. 32 do Relatório no qual, após se proceder à correcção [= (custo efectivo + IVA liquidado) – IVA dedutível] dos custos incorridos pela SCMP nas componente fixa e variável das contrapartidas em virtude da aplicação do IVA, se calcula o desvio entre aqueles (custos corrigidos) e os montantes pagos pela DGSP nos termos estabelecidos no Protocolo. **Porém, os valores referentes ao "IVA dedutível" naquele indicados não serão suficientemente fiáveis** "uma vez que a conta de IVA dedutível apresentada nos balancetes/relatórios de contas, não apresenta de uma forma discriminada quais os valores, por categoria, imputáveis às componentes fixa e variável", como mencionado na pág. 33 do mesmo documento.



# Tribunal de Contas

componente variável (€ 141.557 ao invés dos € 141.576 apurados pela DGSP), da responsabilidade pelo excesso verificado na parcela da componente fixa relativa a “Encargos com Instalações” (entendendo que o valor de € 197.068 deverá ser integralmente suportado pela DGSP) e do valor do “IVA dedutível”, como se constata do teor dos dois quadros anexos ao seu ofício, seguidamente resumidos:

Quadro n.º 6 - Diferença entre os valores definidos no Protocolo e os custos apresentados pela SCMP

COMPONENTES	VERSÃO DA DGSP (2005 ao 1.º Sem. 2007)	VERSÃO DA SCMP (2005 ao 1.º Sem. 2007)
<b>COMPONENTE FIXA</b>		
Recursos Humanos	229.080	229.080
Subcontratos	175.333	175.333
Encargos com Instalações	197.069	- 197.080
<b>COMPONENTE VARIÁVEL</b>	141.576	141.557
<b>TOTAL (€):</b>	743.058	348.902

Quadro n.º 7 – Confronto das propostas de revisão das contrapartidas financeiras do Protocolo apresentadas pela DGSP e SCMP:

PROPOSTAS DE REVISÃO	DIFERENÇAS DE VALORES	IVA LIQUIDADADO	IVA DEDUTÍVEL	CUSTO REMANESCENTE	TOTAL (DESVIOS)
<b>VERSÃO DA DGSP</b>	743.058	- 755.894	+ 216.041	- 46.228	= 156.977
<b>VERSÃO DA SCMP</b>	348.902	- 755.894	+ 82.410	+ 49.793	= - 274.789

**Ponderados os comentários anteriormente formulados à revisão das contrapartidas financeiras** estipuladas no Protocolo, a que acrescem as observações constantes nas alíneas a)<sup>(313)</sup> e b)<sup>(314)</sup> do p. 5.2 da Parte V do Relato, **conclui-se que a “revisão” efectuada, além de se desvincular da estrutura financeira de encargos (custos fixos vs custos variáveis) convencionada** e subjacente ao acto autorizador da despesa proferido em 02.09.2004, não é suficientemente clara, rigorosa e fiável. Tal conclusão é, ainda que colateralmente, reforçada pelas “conclusões” do estudo comparativo da despesa computada ao EPESCB com a verificada no EP de Tires, EPSCB e Estabelecimentos Prisionais Especiais e Centrais (EPCE) nos anos de 2005 e 2006, descrita no já mencionado Relatório de “Análise da Execução Financeira” (pág. 11 e segs). Assim, e no que concerne ao ano de 2005, aquele documento afirma o seguinte (pág. 14):

*“Verifica-se pois, que o custo médio por recluso no EPESCB é, sempre superior aos seus pares, apresentando taxas de variação na ordem dos 165% no que respeita a despesas com pessoal, se comparado com Tires, de 76% em relação ao EPSCB e de 138% face à média dos restantes EPCE. (...) A variação revela-se igualmente acentuada no que respeita aos encargos com as instalações, representando cerca de 200% em relação ao EP de Tires. No que concerne às outras despesas de funcionamento, a variação é de 162% face ao EP de Tires, de 195% face ao EPSCB e de 329% face ao custo médio dos restantes EPCE”.*

No que respeita ao ano de 2006 aquele Relatório assinala, na sua pág. 16, que “Uma vez mais conclui-se que o custo médio por reclusa residente no EPESCB é muito superior ao apurado nos restantes EP em análise (...). Efectivamente estamos perante um padrão de evolução, que decorre essencialmente da não optimização dos custos fixos, ou seja, toda a estrutura financeira delineada foi concebida tendo por base a

<sup>(313)</sup> Que versou sobre “A sujeição a IVA dos serviços compreendidos no Protocolo”, apresentada nas págs. 47 e 48 do relato de auditoria.

<sup>(314)</sup> Que incidiu sobre “Os custos de funcionamento das instalações (e respectivos equipamentos) locadas à SCMP”, cf. pags. 48 a 51 do relato de auditoria.



## Tribunal de Contas

*premissa que influencia mais directamente todos os indicadores de análise, o número de reclusas. Assim, só será possível reduzir o custo fixo, quando o número de reclusas for superior à média registada, ou se por outro lado se adequar a estrutura financeira fixa ao ponto mínimo sustentável”.*

- ◆ Fim da reprodução do teor do anexo H do relato de auditoria.

Como já mencionado no presente anexo, os elementos antes transcritos seriam complementados com as declarações<sup>(315)</sup> prestadas em Janeiro de 2008 pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, *Dr. Rui Sá Gomes*, que a seguir se reproduzem:

*“Em resposta ao pedido à SCMP, de **reembolso no montante de 156.977 €**, formalizado através do ofício n.º 5322, de 2007.12.13 (...) a SCMP, depois de uma multiplicidade de contactos telefónicos para esclarecimento de dúvidas, apresenta um documento, ofício n.º 2857, de 2007.12.20, que se junta como anexo 2, nele indicando que a DGSP **a deve compensar do montante de 274.789 €, com fundamento em que, por um lado, a imputação de custos aos pólos de prestação de serviços para o exterior (cozinha e lavandaria) se encontra incorrectamente feita e, por outro lado, questionando os valores de imputação do IVA dedutível, apurados pela DGSP com base nas suas demonstrações contabilísticas. A argumentação e contra argumentação apresentadas pela SCMP são questionáveis.***

*Considerando-se que **se chegou, claramente, a uma situação de impasse**, pois as tentativas de harmonizar a posição entre as partes resultaram infrutíferas, afigura-se que a melhor forma de o ultrapassar será **submeter as questões controversas a uma equipa de auditores externos qualificados, cujo parecer vincule ambas as partes**”.*

A avaliação do mérito das diligências desenvolvidas pela entidade auditada (antes descritas), tendentes à concretização da recomendação formulada no Relatório n.º 1/2007 – 1.ª S., foram consideradas desadequadas pelos motivos elencados no p. 5.1.2 da Parte V do relato de auditoria (págs. 37 e segs), que se mantêm, na íntegra, válidos, justificando, consequentemente, a sua transcrição:

“Do texto antes reproduzido poder-se-ia equacionar, num primeiro momento, que a entidade auditada desenvolvera, em tempo oportuno, as diligências adequadas ao acatamento da recomendação antes formulada pelo Tribunal e que a frustração daquelas se devera à oposição manifestada pela contraparte (SCMP). Porém, este entendimento não se afigura procedente pelos motivos seguidamente enunciados:

1. Além de não se prestar quaisquer informações adicionais sobre a alegada equipa de auditores externos (exs. contratação/designação daqueles, sua composição, início previsível dos respectivos trabalhos de auditoria), a solução acordada para superar o referido «*impasse*» contraria a fixada na cláusula 25.ª do Protocolo que, sobre a «*Resolução de litígios*», dispõe que «*Quaisquer litígios entre a SCMP e a DGSP sobre aspectos atinentes a este Protocolo, que não possam ser resolvidos por acordo, serão resolvidos por arbitragem ou pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, consoante o que vier a ser acordado entre as partes*»;

<sup>(315)</sup> Vertidas no Of. da DGSP n.º 14/GDG/08, de 11.01.2008.



2. Como evidenciado no anexo H do relato, as propostas (de ambas as partes contratantes) de revisão das contrapartidas financeiras formuladas assentaram no confronto dos valores de todas as parcelas integradas na componente fixa das mencionadas contrapartidas com os custos<sup>(316)</sup> efectivamente incorridos pela SCMP em cada uma daquelas (parcelas) o que, na prática, significou a transformação da componente fixa em variável afastando-se<sup>(317)</sup>, por conseguinte, a estrutura financeira de encargos (fixos vs variáveis) negociada entre as partes em momento anterior ao Protocolo e posteriormente vazada para o seu texto;
3. As bases de cálculo utilizadas na revisão das contrapartidas financeiras mencionada no número anterior:
  - a) Incidiram, em simultâneo, sobre as componentes fixa e variável das contrapartidas;
  - b) Contemplaram um período temporal mais amplo – desde 2005 e não apenas a partir de 2006;
4. Ainda que o assinalado nos antecedentes n.ºs 2 e 3 fosse irrelevante, a revisão das contrapartidas proposta pela DGSP filiou-se em determinadas proposições que não se afiguram suficientemente claras, rigorosas e fiáveis, como se explicita no citado anexo H e, como tal, não são passíveis de acolhimento;
5. A documentação atinente ao processo de revisão das contrapartidas financeiras promovido pela entidade auditada na sequência da recomendação formulada pelo Tribunal de Contas (no Relatório n.º 1/2007) não evidencia um célere e expedito desenvolvimento das diligências tendentes à concretização do conteúdo da referida recomendação, concretização essa que, face a anteriores informações<sup>(318)</sup> prestadas pela entidade auditada, ocorreria «(...) logo após o encerramento das contas do ano de 2006 pela Santa Casa da Misericórdia do Porto (...)» como declarado no Of. da DGSP n.º 81/GDG, de 05.02.2007. O afirmado é ainda indiciado pela sucessão (cronológica) dos seguintes factos:
  - a) 27.07.2007 e 09.08.2007: Notificação do Relatório n.º 1/2007 aos responsáveis naquele identificados;
  - b) 09.10.2007: Realização da 7.ª reunião da C.A.<sup>(319)</sup>;
  - c) 29.11.2007: Solicitação do adiamento do prazo para prestar informações sobre a recomendação do Tribunal (Of. da DGSP n.º 5034);
  - d) 07.12.2007: Finalização do Relatório referente à «Análise da Execução Financeira» produzido pela Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais da DGSP<sup>(320)</sup> com base em informação contabilística disponibilizada pela SCMP;
  - e) 13.12.2007: A DGSP propõe à SCMP que aquela Direcção-Geral seja ressarcida no

<sup>(316)</sup> Custos indicados nos Relatórios de Contas facultados pela SCMP à DGSP em momento não determinado.

<sup>(317)</sup> Afastamento que foi, em momento anterior, repudiado por um dos responsáveis - Dr. Luís Miranda Pereira - ouvido em sede de contraditório sobre o relatado no Of. da DGTC n.º 1098, de 29.12.2006, e que se deu conta no p. 4.2 da Parte IV do Relatório n.º 1/2007 – 1.ª Secção (pág. 33). Assim, no seu articulado, datado de 06.02.2007, aquele responsável alegou, a fls. 6, que "aceitando-se que os custos variáveis (alimentação, consumos correntes de saúde, etc) dependeriam exclusivamente do número de reclusas existente e seriam compensados pela componente variável de 9€/dia, os restantes custos seriam suportados pela componente fixa, a qual, na definição clássica dos manuais de gestão é independente do nível de actividade prosseguida. Mais, se se pretendesse fazer depender a compensação financeira pelas actividades desenvolvidas exclusivamente no número de utentes existentes no EP - a exemplo do que a DGSP faz regularmente, por exemplo, com o fornecimento de refeições confeccionadas a todos os EP - seria despicando prever no texto do protocolo a existência de duas componentes da remuneração, estipulando-se uma retribuição única per capita".

<sup>(318)</sup> Além da informação reproduzida no texto, cumpre recordar que, já em 30.10.2006, a entidade auditada manifestara intenção de rever as contrapartidas financeiras fixadas no Protocolo até ao final do ano de 2006, cf. Of. da DGSP n.º 405/06/GDG, de 30.10.2006.

<sup>(319)</sup> De cuja acta narrativa se extrai, com interesse, que: i) A Subdirectora-Geral dos Serviços Prisionais entregou para posterior análise um exemplar do relatório de contas do EPESCB, elaborado pela DGSP, relativo aos anos de 2005, 2006 e 1.º semestre de 2007, numa base de comparação com o EP de Tires e EPSCB; ii) O Vice-Provedor da SCMP informou que a questão do IVA estava a ser tratada devendo, no entanto, serem equacionados novos termos na revisão do Protocolo.

<sup>(320)</sup> anexo ao Of. da DGSP n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007.



## Tribunal de Contas

---

- montante de € 156.977,00 (cf. Of. da DGSP n.º 5322);
- f) 14.12.2007: Solicitação de novo adiamento do prazo para prestar informações sobre a recomendação do Tribunal (Of. da DGSP n.º 564/GDG/07);
  - g) 20.12.2007: Resposta da SCMP (cf. seu Of. n.º 2857) à proposta da DGSP indicada na antecedente al. e);
  - h) 11.01.2008: Prestação, pela DGSP, de informação concernente à recomendação do Tribunal (Of. da DGSP n.º 14/GDG/08)".

A revisão das contrapartidas financeiras estipuladas no Protocolo foi, ainda, abordada pela entidade auditada em Novembro de 2008, no seu Of. n.º 601/GDG/08, cujo conteúdo foi objecto dos comentários expressos no p. 5.1 da Parte V deste relatório. E, como assinalado no mesmo p. 5.1, em Março de 2009 aquela entidade comunicou ao Tribunal de Contas que ambas as partes acordaram na inexistência de quaisquer débitos e créditos pendentes no quadro da execução do Protocolo vigente no triénio 2005/2007, cf. Of. da DGSP n.º 148/GDG/09, de 16.03.2009.



*3 AN*

## ANEXO XI

### ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA ADENDA AO PROTOCOLO VIGENTE NO TRIÉNIO 2008/2010

O processo de renegociação do Protocolo decorreu entre 01.01.2008 e 23.09.2008; nesse período, os serviços prestados pela SCMP foram pagos pelo seu custo efectivo contra a apresentação de factura, mediante prévia autorização do Ministro da Justiça para o efeito<sup>(321)</sup>.

Em 26.09.2008, as partes celebraram a Adenda ao Protocolo que, em 11.11.2008, foi homologada pelo Ministro da Justiça.

A cláusula 1.<sup>a</sup> da Adenda introduz alterações ao texto das cláusulas 3.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup> a 12.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup>, 15.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup>, 20.<sup>a</sup>, 21.<sup>a</sup> e 24.<sup>a</sup> do Protocolo.

A cláusula 2.<sup>a</sup> da Adenda regula a sua vigência, com início no dia 1 do mês seguinte ao da data do *Visto* do Tribunal de Contas (n.º 1), conferindo, no entanto, efeitos retroactivos — reportados a 01.01.2008 — ao estipulado na cláusula 20.<sup>a</sup> do Protocolo<sup>(322)</sup>, “*sem prejuízo dos acertos financeiros a que haja lugar decorrentes da forma de pagamento transitória adoptada desde aquela data, por acordo das partes, e das alterações ora introduzidas*” (n.º 3).

De acordo com o teor do projecto de portaria de extensão de encargos, assinado conjuntamente pelos Ministros de Estado e das Finanças e da Justiça em 26.09.2008, a DGSP foi autorizada a realizar despesa com a execução do Protocolo, no período de 01.01.2008 a 31.12.2010, até ao **montante máximo de €7.119.750, a que acresce o IVA**, e a actualizar nos anos de 2009 e 2010 de acordo com o índice de preços no consumidor a divulgar pelo Instituto Nacional de Estatística.

No domínio financeiro, a análise comparativa do clausulado inicial do Protocolo (2005/2007) com o resultante das alterações introduzidas pela Adenda (2008/2010) revela que:

- a) Foi definido um critério de ajustamento das contrapartidas financeiras, cuja justificação consta no considerando n.º 4 da Adenda, seguidamente reproduzido: “***A progressiva diminuição da população prisional, com maior incidência no abaixamento da população feminina, ao longo da execução do Protocolo influenciaram a menor taxa de ocupação do Estabelecimento Prisional, que nunca atingiu a lotação máxima, não sendo expectável que tal ocorra no triénio 2008-2010, pelo que se revela conveniente adoptar um critério de gestão que permita ajustamentos em face de diferentes patamares***”

<sup>(321)</sup> Cf. teor do Of. da DGSP n.º 600/GDG/2008, de 12.11.2008. O pagamento da despesa efectiva suportada pela SCMP até à conclusão da renegociação do Protocolo foi sugerida nos termos apresentados na parte final do p. 5.1.2 da Parte V do relato de auditoria (vide, em especial, pág. 39).

<sup>(322)</sup> Relativa à determinação e revisão das contrapartidas financeiras, como adiante exposto.



de ocupação do EP (...);

b) O critério acordado traduz-se na definição de **patamares de ocupação do EP**; tais patamares são (cf. cláusula 6.<sup>a</sup>, n.ºs 1 e 2, na redacção dada pela Adenda):

Patamar de ocupação *padrão*: entre 251 e 300 reclusas (cláusula 6.<sup>a</sup>, n.º 1);

Patamar de ocupação *mínimo*: entre 200 a 250 reclusas (cláusula 6.<sup>a</sup>, n.º 2);

Patamar de ocupação *máximo*: entre 301 a 354 reclusas (cláusula 6.<sup>a</sup>, n.º 2).

c) A transição para diferente nível de ocupação tem lugar sempre que, ao longo de 2 meses, ininterruptos, se verifique aumento ou diminuição do número de reclusas que a determine (cláusula 6.<sup>a</sup>, n.º 2);

d) A cláusula (19.<sup>a</sup>) relativa a “*Encargos e contrapartidas*”<sup>(323)</sup> não sofre quaisquer alterações, mas o mesmo não sucede com a referente à “*Determinação e revisão das contrapartidas financeiras*” (20.<sup>a</sup>), como se extrai do confronto da sua redacção inicial com a actual, que a seguir se apresenta:

#### Cláusula 20.<sup>a</sup> – VERSÃO INICIAL

1 – A componente fixa anual e a remuneração diária variável referidas na cláusula anterior são fixadas, para o 1.º ano de vigência do contrato, respectivamente, em **1.500.000 € e 9€/dia**, de acordo com o Anexo V.

2 – A revisão das contrapartidas financeiras é obrigatoriamente efectuada no final do primeiro ano de vigência do presente Protocolo, tomando por referência o relatório de acompanhamento anual e a correspondente informação económico-financeira sobre a execução do mesmo, podendo, nessa altura, ser determinado a fórmula de revisão futura.

#### Cláusula 20.<sup>a</sup> – VERSÃO DA ADENDA

1 – A verba anualmente estabelecida para a componente fixa prevista na cláusula anterior corresponde a **1.200.000 €**.

2 – O valor da remuneração variável diária fixada nos termos da cláusula anterior corresponde a **7,5 € por dia**.

3 – O valor da **componente fixa** é diminuído ou acrescido do valor de **108.000 €** quando, nos termos do n.º 2 da cláusula 6.<sup>a</sup>, se verifique alteração do patamar de ocupação.

4 – Os valores referidos nos números 1, 2 e 3 da presente cláusula são **anualmente actualizados**, de acordo com o índice de preços ao consumidor divulgado para cada ano pelo Instituto Nacional de Estatística.

5 – Aos valores referidos nos números 1, 2 e 3 da presente cláusula, **acresce IVA** à taxa legal em vigor.

Do citado confronto observa-se que:

d.1) Os preços das componentes fixa e variável das contrapartidas ora convencionadas (€ 1.200.000/Ano e € 7,5/dia) são, em termos absolutos, inferiores aos anteriormente estabelecidos (€ 1.500.000/Ano e € 9/dia);

d.2) O critério de ajustamento mencionado na anterior alínea b) incide tão só sobre a componente fixa das contrapartidas financeiras, no valor de € 1.200.000,00/Ano (sem IVA), que é diminuído ou acrescido da verba de € 108.000,00/Ano (sem IVA) quando seja atingido, respectivamente, o patamar de ocupação mínimo ou máximo. Por

<sup>(323)</sup> Cujo texto se reproduz: “1 – Salvo disposição em contrário, são da responsabilidade da SCMP os custos relacionados com a realização das actividades abrangidas pelo presente Protocolo. 2 – Como contrapartida pelas actividades asseguradas pela SCMP, especificadas no Capítulo II, é devido mensalmente pela DGSP: a) Uma componente fixa, que cobre os encargos com o pessoal e outros custos fixos decorrentes do desenvolvimento das actividades de responsabilidade da SCMP, correspondente a 1/12 da verba anualmente fixada; b) Uma remuneração variável diária, fixada per capita numa base anual, proporcional ao número de dias de detenção registados no mês, acrescida do factor de correcção 0,5 por cada filho de reclusa residente. 3 – A componente fixa referida na alínea a) do número anterior é paga mensalmente até ao dia 15 do mês a que respeita. A remuneração variável referida em b) é paga até 10 dias úteis após a apresentação pela SCMP, até ao dia 5 do mês seguinte, de documento justificativo da importância devida”.



# Tribunal de Contas

consequente, o valor anual (sem IVA)<sup>(324)</sup> desta componente poderá oscilar entre € 1.092.000,00, € 1.200.000,00 e € 1.308.000,00, consoante o patamar de ocupação do EP registado (mínimo, *padrão* e máximo);

d.3) A nova redacção da cláusula 20.<sup>a</sup>, além de clarificar que todos os valores naquela indicados não incluem as importâncias devidas a título de IVA, prevê a sua actualização de acordo com o índice de preços ao consumidor divulgado pelo Instituto Nacional de Estatística<sup>(325)</sup>;

d.4) Foi eliminada a obrigação das partes procederem à revisão das contrapartidas financeiras ora fixadas, antes prevista no n.º 2 da cláusula em referência;

d.5) Na nova redacção, não são especificadas as parcelas de custos ponderadas na formação dos preços das 2 componentes compreendidas nas contrapartidas financeiras<sup>(326)</sup>, em oposição ao verificado na versão inicial, que procedia àquela especificação no Anexo V do Protocolo.

A assinalada falta de especificação justificará, eventualmente, a aplicação da taxa de IVA de 20% às 2 componentes das contrapartidas no âmbito do cálculo (efectuado pelos serviços da DGSP) dos encargos financeiros anuais emergentes da Adenda, como se conclui do teor da “*Nota Justificativa*” anexa à informação de cabimento prestada (de 13.11.2008), infra apresentada. Anote-se tão só que a aplicação da citada taxa de IVA eleva para € 1.440.000,00/Ano e € 9,00/dia os valores das componentes fixa e variável indicados nos n.ºs 1 e 2 da cláusula 20.<sup>a</sup> (na nova redacção).

Com base nos elementos constantes na referida “*Nota Justificativa*” apresentam-se, no quadro que se segue, os encargos anuais máximos previstos para a execução do Protocolo no triénio 2008/2010:

Quadro 1

ANO	VALOR DA COMPONENTE FIXA (€)		VALOR DA COMPONENTE VARIÁVEL (€)		TOTAL (€)	
	S/IVA	Valor do IVA (20%)	S/IVA	Valor do IVA (20%)	S/IVA	C/IVA
2008	1.383.000,00	276.600,00	1.018.350,00	Não calculado <sup>(327)</sup>	2.401.350,00	2.677.950,00
2009	1.200.000,00	240.000,00	1.051.200,00	210.240,00	2.251.200,00	2.831.040,00
	108.000,00	21.600,00			108.000,00	
2010	1.200.000,00	240.000,00	1.051.200,00	210.240,00	2.251.200,00	2.831.040,00
	108.000,00	21.600,00			108.000,00	
TOTAIS:	3.999.000,00	799.800,00	3.120.750,00	420.480,00	<b>7.119.750,00</b>	8.340.030,00

<sup>(324)</sup> Com IVA, a variação do valor da componente fixa em função dos patamares de ocupação mínimo, *padrão* e máximo situar-se-á nos € 1.310.400,00, € 1.440.000,00 e € 1.569.600,00, respectivamente.

<sup>(325)</sup> Recorde-se que, apesar do clausulado inicial do Protocolo não aludir a qualquer actualização de preços, a despesa global (€ 9.353.986,00) prevista na Port. n.º 848/04, de 28.07.2004, atendeu a uma actualização anual de 5% das 2 componentes das contrapartidas financeiras, como detalhado no p. 2.1.3 da Parte II.

<sup>(326)</sup> Refira-se, aliás, que nenhum dos documentos que acompanharam a Adenda (remetida ao TC pela DGSP em anexo ao seu Of. n.º 600/GDG/2008, de 12.11.2008) revela que serviços e bens e respectivos custos são considerados nos preços das componentes fixa e variável das contrapartidas financeiras acordadas para o triénio 2008/2010.

<sup>(327)</sup> Como resulta do teor do 1.º comentário formulado para o ano de 2008 na citada “*Nota Justificativa*”, seguidamente transcrito: “1) 02.02.25 – *Outros Serviços – À contrapartida variável, com um encargo estimado máximo de 1.018.350 €, não foi acrescido o efeito da aplicação da taxa do IVA, tendo em consideração o período do ano em que nos encontramos em conjugação com o disposto nos n.ºs 1 e 3 da cláusula 2.ª da Adenda ao Protocolo de Cooperação celebrado entre a DGSP e a Santa Casa da Misericórdia do Porto*”.



## Tribunal de Contas

Como resulta da mesma “Nota”, no ano de 2008 o cálculo da componente variável atendeu a 300 reclusas e 20 crianças, e nos anos seguintes a 354 reclusas e 60 crianças. Quanto à componente fixa, os montantes calculados para os anos de 2009 e 2010 consideraram o patamar de ocupação máximo do EP (até 354 reclusas); no que concerne ao ano de 2008, não se conseguiu decompor o valor indicado (€ 1.383.000,00, sem IVA).

Saliente-se que a despesa que se prevê realizar no triénio 2008/2010 — € 7.119.750,00, sem IVA — é inferior à estimada para o primeiro triénio de vigência do Protocolo, objecto da Port. n.º 848/04, de 28.07.2004, na importância total de € 9.353.986,00, sem IVA<sup>(328)</sup>. Porém, não se pode afirmar que a diferença de encargos registada (€ 7.119.750,00 vs € 9.353.986,00) representa, automaticamente, uma redução efectiva da despesa alocada à execução do Protocolo no triénio 2008/2010 considerando, *grosso modo*, que a despesa indicada na citada portaria atendeu:

- A uma ocupação média anual do EP de 400 reclusas e 80 crianças (contra as 354 reclusas e 60 crianças ora contempladas);
- À actualização do valor (em 5%) das 2 componentes integradas nas contrapartidas financeiras (prevendo-se agora uma actualização variável, que acrescerá aos referidos € 7.119.750,00), e,
- A um conjunto mais alargado de cuidados de saúde a cargo da SCMP, contabilizados na componente variável (€ 9,00/dia) das contrapartidas financeiras, como adiante referenciado<sup>(329)</sup>.

No que concerne às alterações introduzidas pela Adenda ao texto inicial do Protocolo sumariam-se, nos pontos seguintes, as mais relevantes:

- O quadro mínimo de pessoal definido no Anexo I do Protocolo foi substituído por 3 quadros de pessoal, dimensionados para os 3 patamares de ocupação do EP em termos de carga horária atribuída ao pessoal naqueles indicado (vide cláusula 6.ª);
- À cláusula 8.ª, respeitante à “*Avaliação e acompanhamento da actividade*” (desenvolvida pela SCMP), é aditado um n.º 4, que define que “*As reuniões da Comissão de Acompanhamento têm periodicidade mínima trimestral*”, matéria que, na anterior redacção da cláusula, não se encontrava disciplinada. O texto do seu n.º 2 é alterado, verificando-se agora que a C.A. deixa de ser obrigatoriamente presidida pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais, sendo alargada a mais um elemento (de 5 para 6), já não tendo de elaborar quaisquer relatórios trimestrais e anuais sobre as actividades realizadas pela SCMP, mas tão só de emitir um parecer sobre tais documentos, que ora passam a ser produzidos por aquela Misericórdia<sup>(330)</sup>;

<sup>(328)</sup> Nos termos especificados no p. 2.1.3 da Parte II.

<sup>(329)</sup> Presumindo-se, naturalmente, que a componente variável das contrapartidas clausuladas no Protocolo revisto pela Adenda compreende, em termos idênticos, os serviços indicados no Anexo V do Protocolo para a “*remuneração diária variável*” (e que correspondem aos serviços de “catering”, “despesas com saúde”, “despesas com formação”, “roupa e calçado”, “comunicações” e “outras despesas”), Anexo que, como referido no texto, foi suprimido no quadro das alterações introduzidas por aquela Adenda.

<sup>(330)</sup> O n.º 2 da cláusula 8.ª (da Adenda) tem agora a seguinte redacção: “*É criada uma Comissão de Acompanhamento, composta por seis elementos, três a designar pela DGSP e três a designar pela SCMP, à qual compete emitir parecer sobre os relatórios semestral e anual elaborados pela SCMP sobre a actividade realizada e sobre o desenvolvimento deste protocolo de* (continua na pág. seguinte)



- Os actos médicos excluídos da assistência de saúde a prestar pela SCMP foram alargados, acrescentando-se aos já previstos nas alíneas a) a d) do n.º 6 da cláusula 9.ª, os relativos a “*Hemodiálises, quimioterapia, radioterapia, fisioterapia, diálise peritoneal, nutrição parentérica, oxigenoterapia, Bipap (pressão positiva birediccional nas vias aéreas) e CPAP (continuous positive airways pressure)*” (cf. al. e), aditada ao referido n.º 6);
- Os serviços de restauração (fornecimento de refeições e serviço de bar) deixaram de poder abranger o pessoal afecto ao EP, atenta a eliminação do n.º 2 da cláusula 12.ª;
- À cláusula 14.ª, relativa às “*actividades complementares*” (lavandaria, limpeza e jardinagem), é aditado um novo número, que reconhece à SCMP a faculdade de explorar a lavandaria do EP, desde que aquela assuma todos os custos subjacentes ao desenvolvimento de tal actividade<sup>(331)</sup>;
- O âmbito dos serviços de manutenção preventiva e de manutenção correctiva compreendidos na cláusula 15.ª, que dispõe sobre a “*manutenção e conservação de instalações e equipamentos*”, foi clarificado através da nova redacção dada aos n.ºs 2 e 4 daquela cláusula<sup>(332)</sup>;
- A cláusula 21.ª, epigrafada de “*obrigações contabilísticas*”, sofreu uma acentuada alteração, clarificando-se no seu n.º 1 que a implementação de um sistema de contabilidade analítica por parte da SCMP visa “*permitir à DGSP o adequado acompanhamento da execução financeira do Protocolo e da actividade por ele abrangida, por centros de custo*”. O texto do n.º 2<sup>(333)</sup> foi totalmente alterado, aditando-se um n.º 3, que regula a afectação do lucro proveniente da gestão da cantina<sup>(334)</sup> a determinados fins, instituídos em benefício da população reclusa;
- Por último, a cláusula 24.ª do Protocolo, concernente à “*vigência e termo do protocolo*”, foi objecto de duas alterações: i) uma, respeitante ao alargamento do prazo (de 30 para 60 dias) previsto no seu n.º 3 para a parte inadimplente realizar a prestação em falta após interpelação da contraparte para o efeito; ii) outra, de maior relevo, correspondente à eliminação da renovação (automática) do Protocolo, antes prevista no seu n.º 1 que, com

*cooperação, com destaque para os aspectos mais e menos positivos da aplicação prática do mesmo, ou das deficiências do seu enquadramento normativo*”. Já a redacção anterior estipulava que “*Para auxiliar a DGSP, é criada uma Comissão de Acompanhamento, presidida pelo Director-Geral ou um seu representante e composta por mais 4 elementos, dois a designar pela DGSP e dois a designar pela SCMP, à qual compete elaborar relatórios trimestrais e anuais sobre a actividade realizada pela SCMP e sobre o desenvolvimento deste protocolo de cooperação, com destaque para os aspectos mais e menos positivos da aplicação prática do mesmo, ou das deficiências do seu enquadramento normativo*”.

<sup>(331)</sup> Como resulta do estabelecido no n.º 3 da cláusula 14.ª, que a seguir se reproduz: “*Sem prejuízo do disposto no número anterior, a DGSP reconhece à SCMP, a faculdade de exploração da capacidade excedentária da lavandaria mediante a integral assunção, por esta entidade, de todos os custos incorridos com a actividade, incluindo encargos de água, electricidade, manutenção e substituição de equipamentos, na condição desta actividade funcionar como enquadramento formativo e laboral da população reclusa e da afectação de uma percentagem não inferior a 5% do resultado líquido da actividade a iniciativas de promoção do emprego no âmbito do sistema prisional*”.

<sup>(332)</sup> Assim, o n.º 2 da cláusula 15.ª prescreve que “*As operações de manutenção preventiva visam garantir o bom funcionamento dos equipamentos e prevenir a ocorrência de avarias, sendo as indicadas no programa de manutenção para cada grupo de equipamentos e elementos*”, enquanto o seu n.º 4 elucida que “*A manutenção correctiva consiste no conjunto de operações necessárias para colmatar as avarias verificadas que não decorram de uso indevido ou de ausência ou atraso de manutenção preventiva*”.

<sup>(333)</sup> Que dispõe agora que “*As actividades relativas aos serviços de cantina de reclusos são objecto de tratamento autónomo no âmbito da contabilidade analítica referida no número anterior*”.

<sup>(334)</sup> Recorde-se que, nos termos do disposto na cláusula 13.ª do Protocolo, a cantina compreende “*(...) a disponibilização para a aquisição pelas reclusas, a título oneroso, de bens de consumo pessoal, nomeadamente, géneros alimentícios e produtos ou objectos de higiene pessoal*”.



## Tribunal de Contas

---

a Adenda, passou a ter a seguinte redacção: *“O presente protocolo vigora até 31.12.2010 se antes não for denunciado por nenhuma das partes, com a antecedência mínima de um ano”*.



## **ANEXO XII**

RESPOSTA AO CONTRADITÓRIO PRESTADA PELA DRA. MARIA CLARA LOPES ALBINO



DCC

*[Handwritten mark]*

*Do DCC  
26.09.08*

*[Handwritten signature]*

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Gabinete da Directora-Geral

Exmº Senhor  
Conselheiro José Tavares  
Digmº Director-Geral do Tribunal de Contas  
Rua Barbosa do Bocage, 61  
  
1069 -045 LISBOA

V/ referência

N/ referência

Ofício N.º  
479/GDG/08

Data  
26/9/2008

**Assunto:** Acção de Fiscalização Concomitante no âmbito do Protocolo celebrado entre a DGSP e a Santa Casa da Misericórdia do Porto para a gestão do Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo.  
Proc. de Auditoria n.º 1/2006 – 1.ª Secção

*Senhor Directora-Geral,*

Relativamente ao assunto acima indicado, junto se remete a pronúncia da signatária relativamente ao relato da auditoria do Procº nº 1/2006 – 1ª Secção.

Com os meus melhores cumprimentos,

*[Handwritten signature]*

A Directora-Geral,

*[Handwritten signature]*  
Maria Clara Albino

/OG

*29.09.08 19265*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Procº de Auditoria nº 1/2006 – 1ª Secção

VENERANDA CONSELHEIRA

A Directora-Geral,

pronunciando-se sobre o conteúdo do relato da Auditoria relativo ao processo à margem indicado,  
vem dizer o seguinte:

**A - ENQUADRAMENTO**

1. O Protocolo celebrado entre a Santa Casa da Misericórdia do Porto (SCMP) e a Direcção Geral dos Serviços Prisionais (DGSP) define os princípios gerais em que se baseia a execução do Projecto de Gestão Partilhada do Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo.
2. De acordo com a cláusula 2.ª do Protocolo, à SCMP foram cometidas as actividades de saúde, creche e de apoio ao tratamento penitenciário, designadamente, no âmbito da gestão de programas nas áreas da formação profissional creditadas, da ocupação laboral, cultural, recreativa, de formação escolar e de articulação com as famílias de origem, bem como a incumbência de assegurar, directa ou indirectamente, as actividades complementares das anteriores, de que constituem exemplo a restauração, a cantina, a manutenção e conservação de instalações, equipamentos e espaços verdes.
3. À DGSP couberam as funções de segurança, vigilância e coordenação do tratamento penitenciário consubstanciado, designadamente, no Plano Individual de Readaptação (PIR), bem como a articulação com os Tribunais e demais órgãos e serviços do Estado.
4. Desde logo, importa sublinhar que o Protocolo é um contrato bilateral celebrado entre o Estado (representado pela DGSP) e uma entidade privada (a SCMP); como contrato bilateral que é contém obrigações para ambas as partes.

709<sub>1</sub>



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

5. A cláusula financeira, que remunera o contrato, foi fixada em 2004 de acordo com as previsões de despesa que na altura foram consideradas adequadas e previsíveis (cálculos de encargos padrão), face ao concreto enquadramento da experiência piloto que iria ser desenvolvida.
6. Nessa medida, foi fixada uma prestação fixa e uma prestação variável, ambas a suportar pelo Estado. O contrato previu formas de adequar as prestações aos encargos que se viessem a verificar como mais correctos e adequados, tendo os princípios e obrigações decorrentes do Protocolo merecido o Visto desse Tribunal, em 3 de Dezembro de 2004.
7. Durante a execução do Protocolo a DGSP teve de defrontar-se com o problema de ter de efectuar os pagamentos acordados para a prestação fixa, sob pena de incumprimento contratual, e de, paralelamente, verificar os níveis de adequação/ desadequação desta prestação à realidade (isto é, aos encargos efectivamente suportados pela SCMP).
8. O Tribunal de Contas, no RELATÓRIO N.º 1/2007- 1ª SECÇÃO, PROC.º AUDIT. N.º 1/2006, recebido na Direcção-Geral dos Serviços Prisionais em Agosto de 2007, determina na alínea d) da DECISÃO que "...o Exmo. Senhor Director-Geral informe e documente este Tribunal, até 30 de Novembro de 2007, sobre o eventual acatamento da recomendação formulada na Parte VI da recomendação do Relatório”;
9. Consiste esta recomendação em que a entidade auditada "...adeque, com efeitos retroactivos, a remuneração devida à SCMP pelos serviços realizados (e a realizar) ao abrigo do Protocolo às reais circunstâncias em que decorre a sua execução, por forma a repor o equilíbrio financeiro entre as prestações e contraprestações das partes naquele acordadas”.
10. Esse Tribunal, na sua Recomendação, considera que a reposição do equilíbrio financeiro se faz pela aplicação da regra de proporcionalidade: se o cálculo para a prestação fixa se baseou em 400 reclusas com a redução para 354 reclusas deve o cálculo ser reformulado nessa conformidade, com base no custo padrão utilizado na definição da componente fixa anual.
11. Também impede alteração contratual que, não resultando expressamente da lei, importaram a vinculação de apenas uma das partes, a DGSP (ente público do contrato bilateral).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

**B – ANÁLISE E DESCRITIVO DAS OPÇÕES/MEDIDAS ADOPTADAS ATÉ 31.01.2008**

12. Foi cuidadosamente ponderada a Recomendação desse Tribunal no sentido de se proceder à sua concretização, tendo-se concluído, após um primeiro estudo aturado, pela impossibilidade efectiva de aplicação da regra de proporcionalidade face ao contexto da gestão de um estabelecimento prisional. Enunciam-se os fundamentos que presidiram a este entendimento:

a) Cálculo do custo-padrão para efeitos da determinação do valor do encargo do Estado com a componente fixa:

Os patamares de despesa que fundamentaram o cálculo da componente fixa do Protocolo firmado foram apurados com referência a 2003, num quadro de manifesta sobrelotação do Sistema Prisional. Num quadro de sobrelotação o valor custo padrão é sempre inferior a idêntico valor de uma taxa de ocupação correcta (13.635 reclusos à data de 31 de Dezembro desse ano, quando na actualidade se verifica uma acentuada tendência para o decréscimo desta população: 10.765 reclusos em 1 de Setembro de 2008).

O custo padrão é apurado em cada ano, sendo que para a determinação do seu valor concorrem o aumento de vencimentos, a taxa de inflação ou outras actualizações de preços legalmente aplicáveis a fornecimentos de bens ou serviços. Os custos padrão aplicados na determinação da componente fixa do Protocolo permaneceram estáticos desde 2003, pese embora estivesse prevista a actualização das componentes fixa e variável em 5% ao ano, conforme comprova o encargo total previsto na Portaria n.º 848/2004, de 28 de Julho, para cujo apuramento concorreram os dados oportunamente preparados na DGSP, e dos quais foi dado conhecimento ao Tribunal de Contas a coberto do ofício n.º 409/GABDG/04, de 21 de Outubro de 2004.

Deste modo, não é apropriado utilizar o custo padrão com referência a 2003, quando o custo padrão tem registado um acréscimo tendencial, em sentido inverso ao da lotação efectiva do sistema prisional, em que se observa o decréscimo da população reclusa, e actualizado em função da aplicação de taxas legais de actualização de preços, em cada ano.

b) Existência de custos fixos incompressíveis de estrutura



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Em todos os estabelecimentos prisionais existem custos incompressíveis de estrutura fixa correspondentes ao núcleo de elementos/competências fundamentais, independente da variação da população prisional. Estão em causa os recursos humanos de suporte à função administrativa, e os encargos de instalações dentro de determinados limites.

- Recursos humanos de suporte à função administrativa – O quadro de pessoal definido no Protocolo para esta função respeitou o número adequado de meios humanos a dedicar a esta área funcional, não podendo, à semelhança do que sucede nos restantes estabelecimentos prisionais, ser objecto de adequação à flutuação da população reclusa.

- Encargos das instalações – Existem custos que, pela sua natureza, são incompressíveis, independentemente da variação da população prisional, v.g. perímetro prisional e alas prisionais permanentemente iluminadas a partir de determinada hora (de notar que as alas prisionais que estão encerradas, por questões de segurança, encontram-se também permanentemente iluminadas, excepto no interior das celas), sistemas de vídeo vigilância, de detecção perimétrica, de rádio, caldeiras em laboração contínua, manutenção de espaços, designadamente os exteriores, etc.

Do exposto resulta a inaplicabilidade da regra da proporcionalidade à contrapartida fixa por truncar despesa incompressível.

c) Medidas correctivas tomadas pelas partes ao longo da vigência do Protocolo

Ao longo da vigência do Protocolo, perante o não preenchimento da lotação fixada para o EP, as partes acordaram no estabelecimento de medidas com impacto na correcção financeira, a efectuar, da contraprestação relativa à contrapartida fixa:

- Recursos humanos existentes na SCMP

Foi adequada à ocupação média do EP a composição e o número de horas semanais praticadas (nas situações de prestação de serviços) dos meios humanos afectos à prestação de cuidados de saúde. Esta medida determinou a redução do custo da parcela relativa a recursos humanos, integrada na contrapartida fixa do Protocolo.

No que respeita ao Tratamento Penitenciário, foram mantidos recursos humanos afectos a esta actividade por se pretender manter o rácio optimizado de número de reclusos por técnico superior de reeducação (merece ser assinalada a relação de complementaridade funcional existente entre os técnicos de reeducação da DGSP e da SCMP).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

De salientar que esta situação é única no Sistema Prisional e pretende-se que seja estendida a todos os EP (para tal os mapas que acompanharam o projecto de orçamento da DGSP para 2007 previram o recrutamento de técnicos superiores de reeducação essenciais ao sucesso do tratamento penitenciário e da ressocialização do recluso a desenvolver nos EP).

- Subcontratos - A parcela dos subcontratos registou, também, uma diminuição causada pela redução do número de efectivos e pela incorporação nas prestações de serviços dos subcontratos de mão-de-obra prisional.

d) Medida de contenção de despesa aplicada à execução financeira do Protocolo

O texto do Protocolo não contém qualquer menção ao IVA incidente sobre o negócio jurídico, sendo conhecido que na formulação do Protocolo inicial as partes acordaram no valor das contrapartidas financeiras sem sujeição a IVA.

Posteriormente, por força do parecer vinculativo da DGCI, tomou-se conhecimento que a operação estava sujeita a tributação em IVA.

As partes acordaram em que o custo global do Protocolo não seria alterado por tal motivo, permanecendo a componente fixa nos € 1.500.000, correspondente a € 4.500.000 no triénio, e a componente variável nos € 9/dia por reclusa e € 4,5/dia por criança. Tal significa, que em sede de componente fixa, o custo do Protocolo se situou em € 4.101.850, no triénio, sendo a despesa do Estado (ao invés de € 4.500.000, acrescendo IVA às taxas legais, num total de € 5.430.000) de € 4.733.505.

e) Valor acrescentado do Projecto Piloto

Tratamento Penitenciário - Saúde

No EPE de St.<sup>a</sup> Cruz do Bispo foi implementado um modelo de organização e de funcionamento bem estruturado, que permite a identificação e estratificação de responsabilidades, abarcando os cuidados de saúde na sua globalidade, desde a dimensão preventiva à curativa, incluindo camas de convalescença, passando pela dimensão de saúde pública.

Em todos os restantes estabelecimentos prisionais, à excepção do EP Porto, as respostas na área da saúde são avulsas, a maior parte das vezes reactivas e individualizadas.



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

### DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Assim, neste domínio, não pode existir comparação directa com outros EP, designadamente incidente sobre o custo associado, sem analisar a vertente da qualidade.

São reconhecidas as virtualidades do sistema implementado no EPE St.<sup>a</sup> Cruz do Bispo – quase eliminação do uso de substâncias proibidas, diminuição do recurso a psicotrópicos, abaixamento do custo da medicação e diminuição do tráfico de psicotrópicos, dada a toma da medicação ser sempre assistida, diminuição das deslocações ao exterior, implicando significativas poupanças em combustível e encargos com pessoal (custódias), etc.

Tratamento Penitenciário – Formação, Ensino, Trabalho, Ocupação Laboral

O Tratamento Penitenciário no EPE St.<sup>a</sup> Cruz do Bispo é fortemente personalizado, apresentando francas taxas de sucesso demonstradas nos relatórios de actividades elaborados pela SCMP e validados pelas UO com competências na matéria.

f) Posição da SCMP face ao entendimento seguido pelo Tribunal de Contas e consequências para o Sistema Prisional

A SCMP rejeitou totalmente o método de cálculo da prestação fixa preconizado pelo Tribunal de Contas, pois, face à despesa efectiva com a execução do Protocolo, paulatinamente comprimida pelas medidas ajustadas entre ambas as partes e aumentada pelo custo incorrido do IVA, inicialmente não previsto, deste entendimento resultaria que a sua participação no Projecto de Gestão Partilhada acarretaria um significativo prejuízo para a Instituição.

A DGSP, não podendo obviamente pôr em risco a actividade do EP, teve de liminarmente afastar a hipótese de reagir com a rescisão imediata do Protocolo, atenta a impossibilidade de recrutamento de meios humanos qualificados para substituição dos existentes.

13. Mas, perante os fundamentos aduzidos nas alíneas a) e b) do número anterior, e face ao teor da Recomendação desse Tribunal, traçou um percurso de efectiva revisão do Protocolo norteado pelo princípio da prossecução do interesse público, quer no domínio da missão principal da DGSP, respeitando os padrões de qualidade que se pretende assistam a todo o Sistema Prisional, quer respeitando a legislação vigente em matéria de economia, eficácia e eficiência das despesas públicas, visando o ajustamento da comparticipação do Estado/DGSP aos custos reais demonstrados com a execução do Protocolo.



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

### DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

14. Assim, em 2007, sequencialmente à fase de elaboração dos projectos de orçamento de funcionamento para 2008 (consolidado do Sistema Prisional, portanto, em moldes substancialmente diferentes dos orçamentos respeitantes aos anos anteriores) e do PIDDAC (processos trabalhosos e que não é possível interromper), a DGSP iniciou o estudo exaustivo das despesas efectivamente realizadas com a gestão do estabelecimento prisional, assente no processo de verificação das despesas efectuadas pela SCMP: as directamente decorrentes das actividades que lhe foram cometidas pelo Protocolo, e as actividades dirigidas para o exterior, tendo em vista efectuar o correcto apuramento do valor da contrapartida fixa.

15. Foram analisados os instrumentos de prestação de contas, Balanços e Demonstrações de Resultados da SCMP referentes aos anos de 2005, 2006 e 1º semestre de 2007, integrando este estudo a análise, parcela a parcela, dos balancetes paulatinamente solicitados à SCMP, complementada com os esclarecimentos a todas as dúvidas que foram colocadas no seu decurso.

16. A análise de todo o processo foi realizada com elevado grau de pormenorização, facto que determinou que se prolongasse no tempo mais do que era intenção da DGSP, tendo motivado os dois pedidos de adiamento efectuados junto desse Tribunal e que mereceram o seu acolhimento. A referida análise culminou na apresentação de dois relatórios, o de execução material e, o de execução financeira que é o que para o caso mais releva.

17. Neste relatório apura-se, embora não demonstrado através de um quadro síntese como o que se apresenta de seguida, o custo real e efectivo das actividades estritamente limitadas à execução do Protocolo (não considerando, portanto, o montante de €150.841 que respeita ao custo imputado à SCMP pela utilização das capacidades excedentárias da cozinha e da lavandaria) nos anos de 2005, 2006 e 1º semestre de 2007, custo que é o seguinte, indicando-se o IVA apurado, pago pela SCMP (imposto não foi previsto nos valores iniciais do Protocolo, mas posteriormente tornado obrigatório por força do parecer vinculativo dos Serviços do IVA):

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Un: Euro

COMPONENTE FIXA DO PROTOCOLO SCMP	Custos efectivos da SCMP s/ IVA incluído			
	2005	2006	2007	TOTAL
Recursos Humanos	975.379	880.905	426.556	2.282.840
Subcontratos	310.029	228.383	118.268	656.680
Encargos com as instalações	157.347	181.854	113.094	452.295
<b>TOTAL</b>	<b>1.442.755</b>	<b>1.291.142</b>	<b>657.918</b>	<b>3.391.815</b>
Apuramento do IVA suportado pela SCMP relativa à componente fixa	215.298	215.165	106.029	536.492
Custo do Protocolo com IVA	1.658.053	1.506.307	763.947	3.928.307
Pagamentos efectuados	1.500.000	1.500.000	750.000	3.750.000
Diferencial relativo aos valores pagos	-158.053	-6.307	-13.947	-178.307

18. Da análise deste quadro constata-se que o custo efectivo da componente fixa do Protocolo, no conjunto dos dois anos e meio, face ao valor previsto de € 3.750.000 (pagamentos efectuados igual a custo previsto), se veio a cifrar em € 3.391.815, o que representa uma diferença, para menos, de € 358.185, equivalente a menos 9,55%. Do exposto resulta um efectivo ajustamento da componente fixa do Protocolo, adequado à taxa de ocupação do EP, que irá ter efeitos retroactivos.

19. Com IVA incluído, o encargo com a contrapartida fixa situa-se em € 3.928.307, de que resulta, face ao montante dos pagamentos efectuados pela DGSP em execução do Protocolo no mesmo período, € 3.750.000, um diferencial no montante de € 178.307.

Como pode ser constatado, o valor do diferencial que se indica diverge, e em sentido inverso, do que foi reclamado à SCMP conjuntamente com o diferencial apurado em sede de componente variável. Lembra-se o diferencial apurado na componente variável: € 138.215 já corrigido do impacto do IVA e a favor da DGSP.

Na verdade, apurou-se aquela divergência (claramente um lapso e que consistiu em considerar como estorno à DGSP o montante de € 150.841, quando o mesmo deve ser tratado como custo imputado à SCMP pela utilização das capacidades excedentárias da cozinha e da lavandaria) em decorrência dos estudos adicionais realizados já no final do mês de Janeiro, após o encerramento do ano económico de 2007 (período muito trabalhoso durante o qual foram executados pagamentos em Aquisições de Bens e Serviços no montante de 10,8 M€, na sequência do reforço orçamental recebido) e a abertura do ano de 2008.

 8

●  
▲  
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Estes estudos consistiram na reanálise de todos os documentos contabilísticos apresentados pela SCMP e validação das conclusões anteriormente atingidas (foi neste momento que se detectou o lapso) e foram concretizados na perspectiva da contratação de consultoria especializada independente que, verificando os contornos financeiros do Protocolo e fazendo a confirmação dos dados, permitisse um apuramento tanto quanto possível inequívoco dos factos com vista ao estabelecimento de eventuais acordos com a SCMP relativamente aos aspectos discordantes de forma a, só em último recurso, utilizar a via contenciosa.

20. Ora, atento o resultado atingido, oposto ao inicial, como relatado de forma sequencial nos três números anteriores, foi reconhecida a necessidade de incorporar na análise os dados da execução do Protocolo relativos a todo o exercício de 2007, antes de se tomar uma posição final perante a SCMP.

**C – ANÁLISE E DESCRITIVO DAS OPÇÕES/MEDIDAS ADOPTADAS APÓS  
7.02.2008**

**C1** – Conclusão dos trabalhos de análise relativos ao encerramento da execução do triénio 2005-2007.

21. Em Março de 2008, a SCMP apresentou à DGSP a demonstração de contas relativa ao exercício do ano anterior. A DGSP procedeu à análise dos documentos de prestação de contas. Em seu resultado apurou os custos efectivos com a execução do Protocolo (onde não estão considerados os custos com encargos das instalações da responsabilidade da SCMP pela utilização das capacidades excedentárias da cozinha e da lavandaria<sup>1</sup>), que se apresentam no quadro inserto nas páginas seguintes, e que permitem atingir as seguintes conclusões, para o triénio 2005-2007:

- O custo da componente fixa do Protocolo s/ IVA, situa-se nos € 4.101.850, inferior ao inicialmente protocolado, € 4.500.000, em € 398.150, o que representa um decréscimo, em percentagem, de 8,85%. Esta diminuição incidiu sobre a componente dos recursos humanos e subcontratos.

- O custo da componente fixa do Protocolo, c/ IVA incluído no montante de € 631.654, ascende a € 4.733.505, o que, face aos pagamentos efectuados pela DGSP, totalizando € 4.500.000,

---

<sup>1</sup> De salientar que a partir de 31.12.2007 cessou o fornecimento da alimentação para exterior do EPE St.ª Cruz do Bispo, conforme determinação do Director-Geral, comunicada à SCMP pelo ofício n.º 5322, de 13 de Dezembro.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

representa um saldo a favor da SCMP de € 233.505, exclusivamente reportado, como demonstrado, a IVA.

Triénio 2005 - 2007

Un: Euro

COMPONENTE FIXA DO PROTOCOLO SCMP	Custos efectivos da SCMP s/ IVA incluído			
	2005	2006	2007	TOTAL
Recursos Humanos	975.379	880.905	888.777	2.745.061
Subcontratos	310.029	228.383	254.279	792.691
Encargos com as instalações	157.347	181.854	224.897	564.098
<b>TOTAL</b>	<b>1.442.755</b>	<b>1.291.142</b>	<b>1.367.953</b>	<b>4.101.850</b>

Apuramento do IVA suportado pela SCMP relativo à componente fixa	215.298	215.165	201.191	631.654
--	---------	---------	---------	---------

Custo do Protocolo com IVA	1.658.053	1.506.307	1.569.145	4.733.505
----------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------

Pagamentos efectuados	1.500.000	1.500.000	1.500.000	4.500.000
-----------------------	-----------	-----------	-----------	-----------

Diferencial relativo aos valores pagos	-158.053	-6.307	-69.145	-233.505
--	----------	--------	---------	----------

22. De harmonia com o com a cláusula 24ª do Protocolo, este tem a duração de 3 anos, renovável por sucessivos e iguais períodos, se não denunciado por nenhuma partes com a antecedência mínima de um ano.

23. O Protocolo, não tendo em Dezembro de 2006 sido denunciado por nenhuma das partes, renovou-se automaticamente para o triénio seguinte.

24. Atendendo às propostas da SCMP, avaliadas ainda em 2007, ao facto do processo de estudo e análise dos dados tendo em vista a renegociação se encontrar a decorrer, e, ainda, ao facto de ambas as partes demonstrarem interesse na continuidade do Projecto de Gestão Partilhada, pelo que era expectável a existência de acordo nesta matéria, foi decidido que no 1º semestre de 2008 o pagamento do encargo devido à SCMP seria efectuado contra factura, como contrapartida da despesa efectiva realizada, obtida a autorização do membro do Governo competente.

25. Através do officio DGSP n.º 14/GDG/08, de 11 de Janeiro, foi dado conhecimento ao Tribunal de Contas da intenção da DGSP, supra referida.



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

### DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

26. A autorização aos pagamentos contra factura para o 1º semestre de 2008, foi dada pelo membro do Governo competente, em 4 de Junho de 2008.

27. A autorização para a realização do pagamento do encargo plurianual seria obtida por Portaria de extensão de encargos, cobrindo todo o triénio.

28. A indicação dos novos elementos da DGSP que integram a Comissão de Acompanhamento do Protocolo, alteração tornada necessária por força da entrada em funções da nova equipa dirigente, é dada a conhecer à SCMP, tendo logo sido agendada a 1ª reunião, a qual se efectuou no dia 16 de Junho de 2008.

#### C2 – Trabalhos desenvolvidos para o triénio 2008 a 2010

29. A análise à execução do Projecto-Piloto em 2005/2007 e o conhecimento da facturação detalhada emitida pela SCMP no 1º semestre de 2008, permitiram um maior grau de conhecimento dos custos das contrapartidas fixa e variável para os anos de 2008 a 2010, abrangendo todas as vertentes das actividades cometidas à SCMP no âmbito do Protocolo.

30. Acresce referir que foi dado um importante passo no conhecimento do Sistema Prisional. No domínio da prestação dos cuidados de saúde à população reclusa foi feito um esforço de harmonização do tipo e características dos cuidados a prestar e de cargas horárias, proporcionais à lotação e ocupação dos estabelecimentos prisionais, garantindo-se standards mínimos em termos de assistência médica e cuidados de enfermagem, designadamente, incluindo a distribuição e toma assistida de medicamentos em todos os EP. O trabalho, desenvolvido com o objectivo de se proceder ao lançamento de um concurso público com publicidade internacional tendo em vista a aquisição de serviços de prestação de cuidados de saúde à população prisional por empresas (o concurso público foi lançado em Julho), permitiu adquirir significativa segurança, entre outros, na padronização dos recursos a afectar à Saúde no Sistema Prisional.

31. No que respeita, ainda, ao triénio 2008-2010, a consolidação do conhecimento mencionado nos dois números anteriores, permitiu a apresentação de contraproposta à SCMP, afastando as propostas que esta facultou em 2007 e que, oportunamente analisadas, colocaram reservas à DGSP não tendo, ao tempo, merecido acolhimento por parte da SCMP.



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

### DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

32. Neste contexto, foi realizada no passado dia 23 de Setembro uma reunião entre a DGSP e a SCMP com o objectivo de, proceder a uma primeira análise conjunta das contas globais do primeiro triénio e de iniciar a negociação da alteração do Protocolo no seu segundo período de vigência.

33. O histórico da execução do Projecto-Piloto, permitirá à DGSP construir um Caderno de Encargos para efeitos de lançamento de um concurso público tendo em vista dar continuidade ao modelo de gestão partilhada no EPE St<sup>a</sup> Cruz do Bispo, nas melhores condições que o mercado possa oferecer, com pretensão de o estender a outros estabelecimentos prisionais.

#### **D – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

34. Por tudo o que foi exposto, demonstra-se que a DGSP ao longo dos anos da vigência do Protocolo trabalhou sempre no sentido de alcançar o equilíbrio entre prestações e contraprestações, visando adequar as componentes do Protocolo com impacto financeiro.

35. Pensa-se, também, ter ficado suficientemente demonstrado que não era possível acolher o entendimento do Tribunal de Contas, ajustando proporcionalmente o custo da componente fixa à lotação do EP.

36. Afigura-se, igualmente, ter sido suficientemente demonstrado que a reposição do equilíbrio financeiro do Protocolo foi conseguida, na prática, não obstante não ter ainda sido efectivada do ponto de vista formal.

37. Prova-se a preocupação da Direcção da DGSP de contenção e de rigor na realização da despesa associada ao Protocolo, pois, para além das medidas correctivas paulatinamente tomadas, é de considerar todo o trabalho de estudo e análise, exaustivo, que a DGSP realizou e que com clareza e transparência fez presente ao Tribunal, e o realizado até ao momento em sede de análise e de renegociação com a SCMP.

38. O Tribunal de Contas e a DGSP tiveram os mesmos objectivos: o respeito pelos princípios da economia, eficiência e eficácia na realização de despesas públicas e a adequação da participação do Estado neste projecto de forma a torná-lo consentâneo com a verdade financeira, respeitando o objectivo primordial da celebração deste Protocolo, qual é o da prestação do Tratamento Penitenciário, abrangendo a Saúde, com a qualidade que deve assistir a todo o Sistema Prisional.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

39. Espera-se a curto prazo poder dar conhecimento do fecho das negociações com a SCMP, que se julga provável, tornando desnecessário o não obstante possível recurso à via arbitral se não ocorrer esse desejado acerto final de valores do 1º triénio da vigência do Protocolo.

É o que sobre o assunto se oferece dizer à

Directora-Geral dos Serviços Prisionais



(Maria Clara Albino)



## **ANEXO XIII**

RESPOSTA AO CONTRADITÓRIO PRESTADA  
PELO DR. RUI JOSÉ SIMÕES BAYÃO DE SÁ GOMES



Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Proc.º de Auditoria n.º 1/2006 – 1.ª Secção

Ação de Fiscalização Concomitante no âmbito do Protocolo celebrado entre a DGSP e a Santa Casa da Misericórdia do Porto para a gestão do Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo

**Rui José Simões Bayão de Sá Gomes**, ex-Director-Geral dos Serviços Prisionais, notificado para os termos dos n.ºs 1 a 3 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vem apresentar a sua

## RESPOSTA

Nos termos e com os fundamentos seguintes:

### EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS

#### I – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA, REINTEGRATÓRIA E SANCIONATÓRIA

O Relato de Auditoria aponta como fundamentador do cometimento de infracção financeira, passível de constituir o ora respondente

Em responsabilidade **financeira sancionatória**:

- A não revisão das contrapartidas financeiras fixadas no Protocolo (cláusula 20.º, n.º 2) o que na opinião da equipa de auditoria originou uma onerosidade excessiva dos serviços compreendidos na componente fixa das contrapartidas financeiras em virtude da alteração e constrangimentos apontados no Relatório 1/2007 do Tribunal de Contas e respectiva Recomendação;



DGTC 16 09'08 18617

Em responsabilidade **reintegratória**:

- A manutenção da desigualdade entre as contrapartidas financeiras (realizadas pela DGSP) e pelas prestações objecto da componente fixa, sem o acatamento da Recomendação constante do Relatório n.º 1/2007 no prazo fixado pelo Tribunal;

- A não promoção da revisão das contrapartidas financeiras imposta na cláusula 20.º n.º 2 do Protocolo, omissão que a equipa de auditoria considera ter sido realizada em violação dos princípios da reposição do equilíbrio financeiro das prestações afluído segundo o TC na cláusula 20.º n.º 2 do Protocolo, na LEO (Lei de Enquadramento Orçamental) e da RAFE (Regime da Administração Financeira do Estado) e em ofensa ao princípio da prossecução do interesse público consagrado na CRP (Constituição da República Portuguesa) e no CPA (Código do Procedimento Administrativo) – pelo que concluiu-se, no Relatório, que por não consubstanciarem uma contraprestação financeira devida nos termos legais e contratuais, a realização da despesa correspondente a € 410.109,92 infringe o estipulado na cláusula 20.º n.º 2 do Protocolo, pelo que essas quantias foram autorizadas e pagas indevidamente.

1. O Protocolo celebrado entre a Santa Casa da Misericórdia do Porto (SCMP) e a Direcção Geral dos Serviços Prisionais (DGSP) define os princípios gerais em que se baseia a execução do Projecto de Gestão Partilhada do Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo.
2. De acordo com a cláusula 2.ª do Protocolo, à SCMP foram cometidas as actividades de saúde, creche e de apoio ao tratamento penitenciário, designadamente, no âmbito da gestão de programas nas áreas da formação profissional creditadas, da ocupação laboral, cultural, recreativa, de formação escolar e de articulação com as famílias de origem, bem como a incumbência de assegurar, directa ou indirectamente, as actividades complementares das anteriores, de que constituem exemplo a restauração, a cantina, a manutenção e conservação de instalações, equipamentos e espaços verdes, etc.

- 
3. À DGSP couberam as funções de segurança, vigilância e coordenação do tratamento penitenciário consubstanciado, designadamente, no Plano Individual de Readaptação (PIR), bem como a articulação com os Tribunais e demais órgãos e serviços do Estado.
  4. Importa sublinhar, desde logo, que o Protocolo tem natureza de um contrato bilateral celebrado entre o Estado (representado pela DGSP) e uma entidade privada (a SCMP) com estatuto de IPSS. Como contrato bilateral que é, contém obrigações para ambas as partes, pelo prazo de três anos.
  5. Na medida em que reveste a natureza de contrato, não pode ser alterado unilateralmente sem que tal origine uma quebra dos princípios da confiança, da boa-fé e do próprio equilíbrio financeiro.
  6. A cláusula financeira que remunera o contrato, foi fixada em 2004 (por referência a valores de 2003) de acordo com as previsões de despesa que na altura foram consideradas adequadas e expectáveis (cálculos de encargos padrão), face ao concreto enquadramento da experiência piloto que iria ser desenvolvida.
  7. Nessa medida, foi fixada uma prestação fixa e uma prestação variável, ambas, a suportar pelo Estado. O contrato previu formas de adequar as prestações aos encargos que se viessem a verificar como mais correctos e adequados, tendo os princípios e obrigações decorrentes do Protocolo merecido o Visto do Tribunal de Contas, em 3 de Dezembro de 2004.
  8. Assim, durante a execução do Protocolo a DGSP teve de efectuar os pagamentos acordados para a prestação fixa, sob pena de incumprimento contratual, e de, paralelamente, verificar os níveis de adequação/desadequação desta prestação à realidade (isto é, aos encargos efectivamente suportados pela SCMP).

9. De sublinhar, desde já que o ora Respondente não participou nem acompanhou as fases iniciais de preparação e negociação do Protocolo, nem sequer a sua outorga, sendo que quando tomou posse (1 de Agosto de 2006) esteja se encontrava em execução há mais de um ano e meio.
10. As recomendações do Tribunal de Contas, constantes do RELATÓRIO N.º 1/2007- 1ª SECÇÃO, PROC.º AUDIT. N.º 1/2006, (recebido na Direcção-Geral dos Serviços Prisionais em Agosto de 2007), foram consideradas pelo ora respondente que daí para a frente sempre procurou o seu cumprimento, sem pôr em causa o respeito pela legalidade e interesse público, como adiante se procurará demonstrar.
11. Na alínea d) da DECISÃO determina-se que “...o Exmo. Senhor Director-Geral informe e documente este Tribunal, até 30 de Novembro de 2007, sobre o eventual acatamento da recomendação formulada na Parte VI da recomendação do Relatório”.
12. Consiste esta recomendação em que a entidade auditada “...adeque, com efeitos retroactivos, a remuneração devida à SCMP pelos serviços realizados (e a realizar) ao abrigo do Protocolo às reais circunstâncias em que decorre a sua execução, por forma a repor o equilíbrio financeiro entre as prestações e contraprestações das partes naquele acordadas”.
13. O Tribunal de Contas, na sua Recomendação, considera que a reposição do equilíbrio financeiro se faz pela aplicação de uma regra meramente aritmética: se o cálculo para a prestação fixa se baseou em 400 reclusos, com a redução da lotação para 354 reclusos, deve então o cálculo ser reformulado nessa conformidade, com base no custo padrão utilizado na definição da componente fixa anual.



14. Foi cuidadosamente ponderada a Recomendação do Tribunal no sentido de se proceder à sua concretização, tendo-se concluído, após um primeiro estudo aturado, pelo grave inconveniente de aplicação da regra de proporcionalidade por razões que se prendem com a gestão prudente de um estabelecimento prisional. Enunciam-se, em seguida, os fundamentos que presidiram a este entendimento:

**A) Cálculo do custo-padrão para efeitos da determinação do valor do encargo do Estado com a componente fixa:**

Os patamares de despesa que fundamentaram o cálculo da componente fixa do Protocolo firmado, foram apurados com referência a 2003, num quadro de manifesta sobrelotação do Sistema Prisional (com evidentes reflexos negativos na qualidade do serviço prestado). Num quadro de sobrelotação do Sistema Prisional, o custo-padrão por recluso é sempre inferior ao custo-padrão por recluso num contexto de lotação óptima do sistema prisional (13.635 reclusos à data de 31 de Dezembro, quando na actualidade se verifica uma acentuada tendência para o decréscimo desta população, 10.765 reclusos em 1 de Setembro de 2008).

O custo-padrão é variável de ano para ano, sendo que para a determinação do seu valor concorrem o aumento de vencimentos, a taxa de inflação ou outras actualizações de preços legalmente aplicáveis a fornecimentos de bens ou serviços. Os custos padrão aplicados na determinação da componente fixa do Protocolo permaneceram estáticos desde 2003, pese embora estivesse prevista a actualização da componente fixa em 5% ao ano, conforme comprova o encargo total previsto na Portaria n.º 848/2004, de 28 de Julho, para cujo apuramento concorreram os dados oportunamente preparados na DGSP, e dos quais foi dado conhecimento ao Tribunal de Contas a coberto do ofício n.º 409/GABDG/04, de 21 de Outubro de 2004.

Deste modo, não é apropriado utilizar o custo-padrão com referência a 2003, quando o custo padrão tem registado um acréscimo tendencial, em sentido inverso ao da lotação efectiva do sistema prisional, em que se observa o

decrécimo da população reclusa, e actualizado em função da aplicação de taxas legais de actualização de preços, em cada ano.

### **B) Existência de custos fixos incompressíveis de estrutura**

Em todos os estabelecimentos prisionais existem custos que se mantêm inalterados independentemente da variação da população prisional que correspondem ao núcleo dos seus elementos/competências fundamentais,. Estão em causa os recursos humanos de suporte à função administrativa, e os encargos de instalações dentro de determinados limites.

*a) Recursos humanos de suporte à função administrativa* – O quadro de pessoal definido no Protocolo para esta função respeitou o número adequado de meios humanos a dedicar a esta área funcional, não podendo, à semelhança do que sucede nos restantes estabelecimentos prisionais, ser objecto de adequação à flutuação da população reclusa.

*b) Encargos das instalações* – Se na actualidade a população reclusa tem vindo a diminuir, certo é que nos EP os encargos com as instalações sofrem as consequentes variações mas sem nunca alcançarem os montantes que resultariam do ajustamento proporcional à taxa de ocupação existente, ou lotação fixada para o EP (entendimentos adoptados no Relato da Auditoria), na medida em que existem custos que, pela sua natureza, são incompressíveis, independentemente da variação da população prisional. A título de exemplo:

- Perímetro prisional e alas prisionais permanentemente iluminadas a partir de determinada hora, (de notar que as alas prisionais que estão encerradas, por questões de segurança, encontram-se também permanentemente iluminadas, excepto no interior das celas, o mesmo se diga nos sectores em que a ocupação é inferior à lotação da ala), sendo irrelevante o número de reclusos que aí se encontrem;
- Sistemas de vídeo vigilância;
- Sistemas de detecção perimétrica;
- Sistemas de rádio;

- 
- Caldeiras de laboração contínua;
  - Manutenção de espaços, designadamente os exteriores; etc.

Do exposto resulta a inaplicabilidade da regra da proporcionalidade à contrapartida fixa por bulir com despesa incompressível. Pelo contrário, existem custos que são automaticamente reduzidos, como é o caso da alimentação, dos medicamentos, roupa e calçado, números de acções de formação a realizar, etc. Dado que este tipo de custos integra a componente variável, € 9 por reclusa e € 4,5 por criança, o número de reclusas existente no EP implica forçosamente a redução do montante dos pagamentos na componente variável, face ao valor inicialmente previsto para a esta componente da despesa.

**C) Medidas correctivas tomadas pelas partes ao longo da vigência do Protocolo, na sequência da Recomendação do Tribunal de Contas**

Ao longo da vigência do Protocolo, perante o não preenchimento da lotação fixada para o EP, as partes acordaram no estabelecimento de medidas com impacto na correcção financeira final da contraprestação relativa à contrapartida fixa:

*a) Recursos humanos existentes na SCMP*

No que respeita aos recursos humanos existentes na SCMP, determinou-se a adequação da sua composição e número de horas semanais praticadas (nas situações de prestação de serviços) à taxa de ocupação do EP, medida que determinou o abaixamento do custo desta parcela da contrapartida fixa.

É de salientar que, no que respeita ao Tratamento Penitenciário, foram mantidos os recursos humanos afectos a esta actividade por se pretender manter o rácio optimizado de número de reclusos por técnico superior de reeducação (merecendo ser assinalada a relação de complementaridade funcional existente entre os técnicos de reeducação da DGSP e da SCMP; e vincado que nos outros EP tal rácio chega a ser de 200 reclusos por técnico superior de reeducação, o que quase inviabiliza os objectivos do tratamento penitenciário).

*Final*

Esta solução de maior número de técnicos superiores de reeducação por recluso, é única no Sistema Prisional, e foi considerada de tal modo importante que originou o aumento do quadro de pessoal desta categoria profissional na DGSP já que se pretendia aproximar este rácio aos outros EP (para tal, os mapas que acompanharam o projecto de orçamento da DGSP para 2007 previram o recrutamento de técnicos superiores de reeducação essenciais ao sucesso do tratamento penitenciário e da ressocialização do recluso a desenvolver nos outros EP).

Os relatórios de actividades elaborados pela SCMP e validados pelos serviços com competências na matéria demonstram o sucesso do tratamento penitenciário no EPE de St.<sup>a</sup> Cruz do Bispo.

*b) Sub-contratos*

Também a parcela dos subcontratos registou diminuição causada pela redução do número de prestadores de serviços externos que foram substituídos por mão-de-obra prisional (menos onerosa).

*c) Encerramento/ transformação de outros EP*

Muito embora os atrasos verificados no concurso para recrutamento de guardas femininas, dada a premência em atingir a lotação máxima prevista para o EP de St.<sup>a</sup> Cruz do Bispo, o ora Respondente para aí transferiu paulatinamente reclusas e guardas do EP Regional de Castelo Branco e do EP Regional de Vila Real, processos que ficaram concluídos com o encerramento definitivo do primeiro (cfr. Decreto-Lei n.º 21/2008, de 31 de Janeiro) e com o encerramento da componente feminina do segundo (Doc. 4).

Esta medida permitiu o aumento significativo da lotação do EP de St.<sup>a</sup> Cruz do Bispo, sem necessidade de esperar pela conclusão do concurso.

Sublinha-se a particular delicadeza de uma medida que envolve o encerramento de uma prisão e a conseqüente imposição de transferência de reclusos e guardas quer para estes quer para as respectivas famílias.



**D) Medida de contenção de despesa aplicada à execução financeira do Protocolo**

O texto do Protocolo não contém qualquer menção ao IVA incidente sobre o negócio jurídico, sendo conhecido que na formulação do Protocolo inicial as partes acordaram no valor das contrapartidas financeiras sem sujeição a IVA (pressuposto que se veio a verificar ser erróneo).

Posteriormente, por força de parecer vinculativo da DGCI, tomou-se conhecimento que a operação estava sujeita a tributação em IVA.

As partes acordaram em que o custo final do Protocolo para o Estado não sofria alteração por força do facto novo aditado, permanecendo a componente fixa nos €1.500.000 e a componente variável nos €9/dia por reclusa e €4,5/dia por criança.

De notar que esta medida foi aplicada provisoriamente, e continua a ser, enquanto se desenvolviam os trabalhos de levantamento e análise de custos efectivos do Protocolo.

**E) Valor acrescentado do Projecto Piloto**

Tratamento Penitenciário - Saúde

No que concerne à prestação de cuidados de saúde à população reclusa, no EPE de St.<sup>a</sup> Cruz do Bispo foi concebido um modelo de organização e funcionamento bem estruturado, que permite a identificação e estratificação de responsabilidades – e abrangente – abarcando a saúde na sua globalidade, desde a dimensão preventiva à curativa, incluindo camas de convalescença, passando pela dimensão de saúde pública, o que significa que, neste domínio, não pode existir comparação directa com outros EP sem analisar a vertente da qualidade, por nestes as respostas de saúde serem avulsas, a maior parte das vezes reactivas e individualizadas.

Além disso, nos outros EP a prestação de cuidados de saúde é limitada não dispondo da oferta de que dispõe o EP St.<sup>o</sup> Cruz do Bispo, o que origina que os reclusos, por ausência de resposta adequada, ou são encaminhados para um hospital civil ou para o Hospital Prisional. Os custos com os

internamentos no Hospital Prisional não são, evidentemente, imputados aos custos do recluso no EP onde se encontrava a cumprir pena.

São reconhecidas as virtualidades do sistema implementado no EPE St<sup>a</sup> Cruz do Bispo – quase eliminação do uso de substâncias proibidas, diminuição do recurso a psicotrópicos, redução dos custos com medicamentos e diminuição do tráfico de psicotrópicos, dada a toma da medicação ser sempre assistida, diminuição das deslocações ao exterior, implicando significativas poupanças em combustível e encargos com pessoal (custódias), etc.

Assim, neste domínio, não pode existir comparação directa com outros EP, designadamente incidente sobre o custo associado, sem analisar a vertente da qualidade.

Tratamento Penitenciário – Formação, Ensino, Trabalho, Ocupação Laboral

O Tratamento Penitenciário no EPE St.<sup>a</sup> Cruz do Bispo é fortemente personalizado, apresentando francas taxas de sucesso demonstradas nos relatórios de actividades elaborados pela SCMP e validados pelas unidades orgânicas com competências na matéria.

#### **F) Posição da SCMP face ao entendimento seguido pelo Tribunal de Contas e consequências para o Sistema Prisional**

A posição da SCMP foi de total rejeição do método de cálculo da prestação fixa preconizado pelo Tribunal de Contas, esclarecendo que sendo uma IPSS, e não sendo por isso o lucro o objectivo final da instituição, não podia aceitar ter um prejuízo real (custos muito superiores à contraprestação) em resultado da sua permanência no projecto de gestão partilhada – o que por si só implicaria a violação do princípio do equilíbrio financeiro.

Outro fundamento de rejeição invocado pela SCMP, foi o de que face à despesa efectiva com a execução do Protocolo, paulatinamente comprimida pelas medidas ajustadas entre ambas as partes, e aumentada pelo custo incorrido do IVA, inicialmente não previsto, tal acarretaria um significativo prejuízo para a Instituição.

Acresce que estando em causa a exploração de estabelecimento prisional – realidade com contornos muitos especiais que por definição são espaços de grande tensão e conflitualidade onde qualquer perturbação pode originar situações de grande violência – a DGSP, norteada pelo princípio da prossecução do interesse público, não poderia, em nenhuma circunstância, pôr em risco a manutenção do EP em actividade, o que aconteceria eventualmente se o Protocolo fosse pura e simplesmente rescindido, atenta a impossibilidade de recrutamento de meios humanos qualificados para substituição dos existentes.

15. Ora, perante este enquadramento, e face ao teor da Recomendação do Tribunal de Contas, tornou-se imperioso traçar um percurso norteado pelo princípio da prossecução do interesse público, quer no domínio da missão principal da DGSP, respeitando os padrões de qualidade que se pretendem comuns a todo o Sistema Prisional, quer no respeito pela legislação vigente em matéria de economia, eficácia e eficiência das despesas públicas, visando o ajustamento da comparticipação do Estado/DGSP aos custos reais demonstrados com a execução do Protocolo, que tenderam ainda a reflectir as variações do índice de ocupação do EP.
16. Nessa medida, o ora Respondente, tendo em vista a Recomendação do TC constante do Relatório n.º 1 /2007 no sentido de “repor o equilíbrio financeiro entre as prestações e contraprestações das partes naquele acordadas”, entendeu que seria adequado efectuar um levantamento exaustivo das despesas efectivamente realizadas com a exploração e gestão do estabelecimento prisional.
17. Deve ser salientado que tal só foi possível por a outra parte (SCMP) ser uma IPSS e não uma empresa privada com o objectivo único do lucro, tornando deste modo possível a adequação paulatina da prestação à contraprestação, em sede de execução do Protocolo e antes da revisão formal do mesmo. Deste modo, foi provisoriamente mantido o pagamento do montante previsto no Protocolo

*Revisão*

(1.500.000 com IVA incluído) enquanto se procedia à análise dos custos efectivos.

18. Assim, a DGSP iniciou o processo de verificação das despesas efectuadas pela SCMP. As directamente decorrentes das actividades que lhe foram cometidas pelo Protocolo e as actividades dirigidas para o exterior, tendo em vista efectuar o correcto apuramento do valor da contrapartida fixa.
19. Foram analisados os instrumentos de prestação de contas, Balanços e Demonstrações de Resultados da SCMP referentes aos anos de 2005, 2006 e 1º semestre de 2007, integrando este estudo a análise, parcela a parcela, dos balancetes paulatinamente solicitados à SCMP, complementada com os esclarecimentos a todas as dúvidas que foram colocadas no seu decurso. V.g. conjunto de documentação que se junta como DOC.1.
20. A análise de todo o processo foi realizada com elevado grau de detalhe, facto que determinou que se prolongasse no tempo mais do que era intenção inicial da DGSP, o que motivou os dois pedidos de adiamento efectuados junto do Tribunal e que mereceram o seu acolhimento. A referida análise culminou na elaboração pela Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais da DGSP (em 7 de Dezembro de 2007), de dois relatórios, o de execução material, e o de execução financeira, que é o que para o caso mais releva.
21. Deste relatório resulta o custo real e efectivo das actividades estritamente limitadas à execução do Protocolo, nos anos de 2005, 2006 e 1º semestre de 2007, que se apresentam no quadro seguinte.
22. De notar que para o cálculo do custo real e efectivo de execução do Protocolo (constante do quadro seguinte) não foi considerado o montante de €150.841 que

respeita ao custo imputado à SCMP pela utilização das capacidades excedentárias da cozinha e da lavandaria.

No ofício n.º 5322, de 13.12.2007 (DOC.1) por lapso, o montante de € 150.841 imputável à SCMP pela utilização daquelas capacidades excedentárias.

De salientar que a partir de 31.12.2007 cessou o fornecimento de alimentação para o exterior do EPE de St.ª Cruz do Bispo, conforme determinação do Director-Geral, comunicada à SCMP pelo ofício n.º 5322, de 13 de Dezembro. (cfr. DOC. 1).

Un: Euro

COMPONENTE FIXA DO PROTOCOLO SCMP	Custos efectivos da SCMP s/ IVA incluído				
	2005	2006	2007 1.º Semestre	TOTAL	
Recursos Humanos	1.004.768	975.379	880.905	426.556	2.282.840
Subcontratos	332.805	310.029	228.383	118.268	656.680
Encargos com as instalações	162.427	157.347	181.854	113.094	452.295
<b>TOTAL</b>	<b>1.500.000</b>	<b>1.442.755</b>	<b>1.291.142</b>	<b>657.918</b>	<b>3.391.815</b>
Apuramento do IVA suportado pela SCMP	215.298	215.165	106.029		536.492
Custo do Protocolo com IVA	1.658.053	1.506.307	763.947		3.928.307
Pagamentos efectuados	1.500.000	1.500.000	750.000		3.750.000
Diferencial relativo aos valores pagos	-158.053	-6.307	-13.947		-178.307

23. Da análise deste quadro constata-se uma redução efectiva de custos nas parcelas da componente fixa do Protocolo, uma vez que resulta claro que os custos efectivos anuais ficaram sempre aquém das parcelas do montante protocolado.

Sublinha-se que algumas das medidas referidas no ponto 13. C), obtiveram resultados favoráveis visíveis na redução das despesas com recursos humanos, sub-contratos e encargos com instalações (sendo mais significativa a redução com recursos humanos, atendendo a que a lotação do EP subiu e consequentemente seria previsível um aumento dos custos). Mais se sublinha que tal redução se verifica num enquadramento em que algumas destas despesas sofreram aumentos anuais, nomeadamente ao nível das remunerações e dos encargos com energia, água, gás, combustíveis e outras despesas correntes.

*Justicia*

Assim, constata-se uma redução efectiva de custos traduzida numa poupança durante o período em referência de € 358.185 (Protocolo € 3.750.000 – Custos efectivos € 3.391.815 = € 358.185) equivalente, portanto, a uma redução de encargos de 9,55%.

Em conclusão, verificou-se um efectivo ajustamento, retroactivo, da componente fixa do Protocolo, adequando-a à taxa de ocupação real do EP tal como determinado pelo Tribunal de Contas.

24. Evidentemente que aos custos efectivos apurados (€ 3.391.815) tem de acrescer o competente IVA, pelo que, situando-se o encargo com a contrapartida fixa, com IVA incluído, nos € 3.928.307, resulta que face ao montante dos pagamentos efectuados pela DGSP, no mesmo período (€ 3.750.000) se verifica uma diferença a favor da SCMP no valor de € 178.307, respeitante, em exclusivo, ao IVA.

No entanto, esta diferença de € 178.307 desaparece se ao montante de € 3.750.000, pago pela DGSP, acrescesse o IVA devido.

A medida de inclusão do IVA na prestação de € 1.500.000, tomada pelo Respondente, origina por si só uma redução de custos do Protocolo de cerca de 20% nalgumas parcelas, o que demonstra a preocupação do Respondente em reduzir de imediato os encargos globais da prestação, dando por esta via cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas (recorde-se que a SCMP não foi permeável à redução da prestação fixa de acordo com o critério aritmético preconizado pelo Tribunal mas, viu-se na contingência de ter de aceitar o IVA incluído na prestação).

25. O protocolo renovou-se automaticamente em 2008. A negociação com a SCMP do aditamento com cláusulas de teor financeiro que visam repor a situação tendo presente a necessidade de ajustar os encargos reais com a exploração do estabelecimento prisional à comparticipação a suportar pelo Estado /DGSP depende da conclusão da análise aos documentos de prestação de contas reportados à data de 31.12.2007.



26. Por tudo o que foi exposto, demonstra-se que o respondente ao longo dos anos da vigência do Protocolo trabalhou sempre no sentido de procurar alcançar o equilíbrio financeiro entre prestações e contraprestações, através da adequação das componentes do Protocolo com impacto financeiro, nomeadamente através de:

- A) Ajustamento do quadro de pessoal à população reclusa existente no Estabelecimento Prisional, mantendo padrões de qualidade que se pretendem estender a todo o Sistema Prisional;
- B) Ajustamento da componente de subcontratos;
- C) Ajustamento do montante dos encargos com instalações, retirando dos custos efectivos do Protocolo os custos imputáveis à SCMP pela utilização das capacidades excedentárias da cozinha e da lavandaria, apurados, no período em análise, em € 150.841;
- D) Ajustamento da remuneração financeira do Protocolo, em sede de custo final, no período em análise, em € 3.750.000. O IVA a pagar em adição ao valor da contraprestação fixa ascenderia ao montante de € 787.500, enquanto que o IVA incluído no pagamento da contraprestação fixa, não só diminuiu o valor final da contraprestação fixa, como resultou em IVA apurado, situado nos € 536.492.

27. E, finalmente, do apuramento da execução do Projecto-Piloto nestes três anos partirá a análise prospectiva que permitirá, de modo mais consistente, identificar os custos das contrapartidas fixa e variável para um ajuste de contas retroactivo, por forma a dar cumprimento à Recomendação do TC no sentido de se ter em conta o princípio da reposição do equilíbrio financeiro do Protocolo e o princípio da prossecução do interesse público. Dados que serão indispensáveis para a renegociação do Protocolo para o triénio 2008 a 2010.

28. Como se verifica, as partes só podiam avançar para a revisão das contrapartidas financeiras nos termos da cláusula 20.<sup>a</sup> n.º 2 do Protocolo quando estivessem

*Final*

definidos os termos destas. Ora, atentos os condicionalismos expostos na presente resposta, tal revisão não foi possível, de imediato nos exactos termos recomendados, não devendo, por isso, ser o ora Respondente responsabilizado, já que pensa ter ficado provado o esforço que desenvolveu no sentido da procura da verdade financeira do projecto tendo em vista a consequente revisão do Protocolo.

29. Sublinhe-se ainda que muito embora as dificuldades sentidas ao longo da execução do Protocolo na procura dos montantes correctos para as prestações e contraprestações (e consequente encontro de contas), nunca as posições das partes se extremaram ao ponto de se verificar a necessidade de recorrer de imediato ao tribunal arbitral, com evidente prejuízo para o interesse público, uma vez que sublinhe-se durante todo este processo ambas as partes assumiram a provisoriedade dos **pagamentos efectuados que seriam revistos retroactivamente quando se viesse a apurar o montante correcto das prestações, fixado de acordo com o critério dos custos reais**. Deixando sempre em aberto a possibilidade de um tribunal arbitral corrigir a situação.

De facto, as partes sempre pautaram os seu comportamento pela procura da melhor e mais adequada solução, tendo sido inclusive ponderada a possibilidade de recurso a consultoria especializada independente, que verificasse os contornos financeiros do Protocolo e confirmasse os dados, possibilitando o estabelecimento de eventuais acordos relativamente aos aspectos discordantes e, só em último recurso, utilizar a via judicial.

30. Só após a realização de todas as diligências antes expostas, ficou o Respondente em condições de proceder à revisão do Protocolo no sentido de repor o equilíbrio financeiro retroactivo, coisa que não aconteceu porque entretanto saiu da DGSP.

31. Atendendo que

- Ficou provado, através da aplicação do critério dos custos efectivos, que o Respondente conseguiu que a redução dos encargos da componente fixa do Protocolo venha a atingir € 358.185 (até ao 1.º semestre de 2007);
- Ficou provado, através da inclusão do IVA na prestação fixa de € 1.500.000 que esta prestação foi reduzida, no valor de IVA apurado na contabilidade da SCMP;
- Não houve lugar a autorização e pagamento indevido uma vez que os pagamentos efectuados são os que resultam expressamente do Protocolo;
- O Protocolo encontra-se em vigor;
- As partes mantêm o interesse na sua manutenção, bem como, o propósito de acordar retroactivamente os termos da revisão do Protocolo, incluindo as cláusulas financeiras referentes às prestações e contraprestações;
- Os valores apurados, com base nos custos reais, permitem o acordo das partes, que ainda é possível uma vez que a DGSP e a SCMP continuam a trabalhar nos termos da renovação do Protocolo, bem como no acerto de contas que tem de ser realizado relativamente ao primeiro triénio;
- Mesmo que as partes não consigam chegar a acordo, ainda é possível (e nunca foi excluído) o recurso ao tribunal arbitral para resolução do conflito;
- Quando o ora respondente cessou funções na DGSP ainda faltava apurar os custos efectivos respeitantes ao 2.º Semestre de 2007.

Considera o Respondente que, não pode ser-lhe exigida responsabilidade reintegratória, neste momento, uma vez que o Estado ainda pode ressarcir-se dos montantes que vierem a ser apurados no encontro de contas entre as duas entidades, ou do montante apurado pela equipa de Auditoria do Tribunal de Contas.

32. Tanto o Tribunal de Contas como a DGSP prosseguiram os mesmos objectivos: o respeito pela contenção de despesas públicas e a adequação da participação do Estado neste projecto de forma a torná-lo consentâneo com a verdade financeira.

*Final*

33. Provando a preocupação da Direcção da DGSP de contenção e de redução da despesa associada ao Protocolo, para além das medidas em tempo tomadas, sublinha-se todo o trabalho de estudo e análise, exaustivo, que a DGSP realizou e que com clareza e transparência fez presente ao Tribunal, bem como o realizado até 31 de Janeiro de 2008, data que baliza a presente resposta.
34. Como se verifica em todo este processo, a posição da DGSP norteou-se sempre pela preocupação de cumprimento das obrigações a que o Estado se vinculou pela assinatura do Protocolo, e ainda, pela verificação do cumprimento dos princípios que resultam da RAFE, LEO, CRP, bem como, com a redução da despesa do Estado.

## **II – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**

### **A. A EXCLUSÃO DO VALOR DO IVA DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS ESTIPULADAS NO PROTOCOLO**

De acordo com o Relatório de Auditoria o ora respondente é responsável pela não alteração do Protocolo – Anexo V – impacto do valor do IVA nos encargos financeiros – após ter sido notificado do entendimento da DGCI sobre o enquadramento do IVA nas prestações do Protocolo, e subsumível ao ilícito financeiro tipificado no art.º 65.º n.º 1 al. b) da LOPTC) conduta que, no entender dos subscritores do relatório, é passível de o constituir em eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa nos termos previstos no art.º 65.º n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

35. Após a notificação do parecer vinculativo da DGCI (por parte da SCMP em 30.06.2006) relativa ao enquadramento do IVA em sede de contrapartidas financeiras do Protocolo, a DGSP iniciou de imediato a análise da execução financeira do projecto tendo por objectivo o princípio do não aumento da despesa pública.



36. A SCMP corrigiu a sua contabilidade reportada ao ano de 2005 de acordo com as orientações do parecer vinculativo da DGCI, tarefa morosa, tendo o valor das prestações fixas e variáveis pagas pela DGSP ao abrigo do Protocolo sido consideradas como tendo IVA incluído. Coube à SCMP, por essa via, realizar a alteração da respectiva contabilização face ao IVA liquidado e dedutível. DOC.1 (Ofício da SCMP, n.º 2012 de 18 de Setembro de 2007).
37. A determinação vinculativa da DGCI implicou correcções de natureza financeira que deveriam ser cumpridas por parte da SCMP (os encargos foram contabilizados sem IVA e a sua contabilização teria de ser corrigida atendendo ao IVA não considerado) atento o exercício de prestações de serviços efectuadas pela SCMP, às quais a DGSP era alheia.
38. À DGSP coube acompanhar e controlar o processo de contabilização do IVA efectuado pela SCMP, processo complexo, que implicou um trabalho de equipa entre as duas entidades, conforme se pode verificar pelos inúmeros emails trocados entre as duas instituições (cfr. diversos emails juntos no DOC. 1).
39. Ora, estando prevista a revisão da prestação fixa do Protocolo, quando esta tivesse lugar seria então o momento mais adequado para prever a inclusão do IVA nas suas várias vertentes da prestação fixa e da prestação variável.
40. Nesta medida, entende o ora respondente que, tendo actuado com a diligência que lhe era devida, dando cumprimento ao entendimento da DGCI e tendo assegurado o não aumento da despesa com o Protocolo, pois que o valor do IVA não aditou ao valor inicial protocolado (firmado no desconhecimento de que sobre o contrato impendia esta obrigação fiscal) antes integrou o valor da prestação final, não lhe pode ser imputada a título de responsabilidade financeira sancionatória um procedimento fiscal que não é exigível à DGSP mas sim à SCMP.

**B. NÃO ELABORAÇÃO DO PLANO ANUAL DE ACTIVIDADES DA DGSP  
PARA 2007**

De acordo com o Relatório de Auditoria o ora respondente é responsável pela não elaboração do Plano de Actividades da DGSP para o ano 2007 (conduta contrária ao preceituado no art.º 5.º n.º 1 do RAFE, 1.º n.º 1 do Dec.-Lei n.º 183/96, de 27.09 e 40.º n.º 1 do Dec.-Lei n.º 135/99, de 22.04 (alterado pelo Dec.-Lei n.º 29/2000, de 13.03) e subsumível ao ilícito financeiro tipificado no art.º 65.º n.º 1 al. d) da LOPTC) conduta passível de o constituir em eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa nos termos previstos no art.º 65.º n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

41. O ora respondente tomou posse das funções de Director-Geral em 1 de Agosto de 2006, altura em que decorria a reorganização dos serviços e organismos da Administração Pública no âmbito do PRACE.

42. Durante o ano de 2006 a DGSP participou com o Gabinete do Ministro da Justiça (MJ), e com outros serviços do ministério na elaboração dos projectos que deram origem aos diplomas que reestruturaram as orgânicas do MJ.

43. Esse esforço encontra-se bem patente no preâmbulo da lei orgânica da DGSP que veio a ser publicada em 27 de Abril de 2007 (Dec.-Lei n.º 125/2007). *“No quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e dos objectivos do Programa do Governo no tocante à modernização administrativa e à melhoria da qualidade dos serviços públicos com ganhos de eficiência, importa concretizar o esforço de racionalização estrutural consagrado no Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Justiça, avançando na*

*definição dos modelos organizacionais dos serviços que integram a respectiva estrutura.*

*Na sequência da aprovação da orgânica do Ministério da Justiça pelo Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro, o presente decreto-lei aprova a estrutura orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP).*

*Em consonância com os princípios gerais e normas a que obedece a organização interna dos serviços da administração directa do Estado enunciados na Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, o presente decreto-lei procede à reestruturação da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais.*

*(...)*

*A simplificação da organização interna e a racionalização de meios prosseguida pela presente reestruturação através da adopção do referido modelo estrutural hierarquizado e matricial ao nível dos serviços centrais permite uma maior eficácia da actuação administrativa da DGSP, um aumento de eficiência na afectação dos recursos públicos e uma melhoria quantitativa e qualitativa nos serviços prestados.*

*Com efeito, tendo em vista a agregação de vários centros de competências, nos serviços centrais podem ser criadas estruturas matriciais em áreas operativas de importância estratégica na prossecução das atribuições da DGSP.*

*Assim, está prevista a criação de duas estruturas matriciais. Uma que agrega centros de competências para as áreas de tratamento penitenciário, de reinserção social e, ainda, de cuidados de saúde, sem prejuízo da posterior integração dos cuidados de saúde no Sistema Nacional de Saúde, com as adaptações necessárias ao meio prisional, conforme previsto na orgânica do Ministério da Justiça.*

*A outra estrutura matricial a criar configura o centro de competências para o desenvolvimento da exploração de actividades económicas dos estabelecimentos prisionais, a incrementar em articulação com outras entidades públicas e ou privadas, de acordo com o previsto na orgânica do Ministério, orientada para a formação profissional do recluso durante o cumprimento de pena, com o objectivo de promover a sua empregabilidade, a reintegração profissional após a libertação e a optimização da gestão económica do sistema prisional,*

*designadamente através da criação de zonas económicas prisionais que enquadram a gestão integrada das potencialidades económicas de um ou mais estabelecimentos prisionais.*

*(...)*

*No que concerne ao regime financeiro dos serviços externos da DGSP, o presente decreto-lei não atribui autonomia administrativa aos estabelecimentos prisionais, ampliando a delegação de competências e impondo a adequada reestruturação dos serviços face às novas atribuições cometidas aos serviços centrais.*

*Em resultado das novas atribuições cometidas pelo Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro, ao Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I. P., e ao Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I. P., impõe-se, também, a necessidade de uma adequada reestruturação funcional dos serviços centrais da DGSP.”*

44. Como sabemos, o plano de actividades deve sempre ser visto como um instrumento de gestão, pelo que, a sua concepção deve procurar ter em consideração todos os condicionalismos existentes, contando com a participação quer da Direcção quer de todos os responsáveis por cada Subunidade orgânica da Direcção-Geral.
45. Em Março de 2006 foi divulgado “O Modelo de Reestruturação da Administração Central do Estado”, caracterizando a situação existente e projectando/desenhando/modelando a evolução/mudança das macroestruturas dos diferentes Ministérios.
46. Sequencialmente, assente neste estudo/trabalho/resultado foi proferida decisão sobre a matéria, através da publicação da RCM nº 39/2006, de 21 de Abril que, cf nº 1, aprova “no âmbito do PRACE, as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos Ministérios” e cf. nº 5, indica que “são orientações gerais



relativas à reorganização dos serviços centrais de todos os ministérios, para o exercício de funções de gestão de recursos”.

47. Tendo sido publicada, ainda em Outubro de 2006, a nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça, Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro que, no seu preâmbulo, refere sucintamente a reformulação da *“missão do Ministério da Justiça, passando esta a conter uma referência clara aos objectivos que norteiam a sua actuação: a gestão racional e a valorização dos recursos públicos (recursos humanos, financeiros, patrimoniais e informacionais), a eficiência e equidade na sua obtenção e na sua gestão, a formação e a capacitação de todos aqueles que para eles contribuem e a melhoria dos seus sistemas e processos de organização e gestão”*, foi sequentemente, já em 2007, definida a nova orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP), estipulada no Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril, definindo-se, no artigo 2º, a sua missão e atribuições e, como é referido no preâmbulo, consagrando o essencial das recomendações do PRACE.
48. Seguiu-se-lhe a definição da estrutura nuclear da DGSP, com a publicação da Portaria n.º 559/2007, de 30 de Abril, que, para além de efectuar a fixação do limite máximo de unidades orgânicas flexíveis, enuncia as competências das unidades orgânicas nucleares ali definidas.
49. Perante esta situação de reorganização que se foi desenvolvendo ao longo do ano de 2006 e que só foi concluída no 2.º trimestre de 2007, foi feita uma opção gestonária (à imagem e semelhança de outros serviços e organismos do Estado), sem abandonar necessariamente o preconizado no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, quanto a datas e modelos a respeitar na elaboração do Plano de Actividades anual, se coadunasse não só com a realidade institucional vivida no terreno, em consequência das alterações que foram sendo anunciadas e conhecidas, mas que elegesse e privilegiasse o SIADAP e o seu ciclo anual de gestão para alavancar a organização do planeamento para 2007, a partir da definição da estratégia e prioridades da sua operacionalização, com base na

missão e atribuições da DGSP, até à definição de metas a atingir sectorial e individualmente, dos principais projectos a desenvolver e das outras actividades cíclicas ou de natureza corrente a prosseguir e a executar obrigatoriamente por inerência de funções e/ou imperativos legais.

50. Deste modo, como é bom de ver, a DGSP não se encontrava em condições (nem tal era possível atenta a reestruturação dos serviços em curso), durante o ano de 2006, para proceder à elaboração do Plano Anual de Actividades (situação que foi assumida perante o Tribunal de Contas no Of. n.º 558/GDG/07, de 07.12.2007), tendo a direcção assumido essa dificuldade prática. Esta situação não impediu, todavia, a direcção da DGSP de conceber um plano estratégico que foi consubstanciado na definição de Objectivos Estratégicos da Direcção-Geral (no âmbito do SIADAP) e que foram desenvolvidos nos objectivos definidos para as unidades orgânicas, seus dirigentes e funcionários (DOC. 2 e 3).

51. Aliás esta situação foi vivida por diversos serviços e organismos do Estado que durante essa altura se defrontaram com as mesmas dificuldades que a DGSP na elaboração de documentos de gestão.

52. Deste modo, não pode o ora respondente conformar-se com a sua constituição em eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65.º n.º 1 al. d) da LOPTC porquanto, como ficou demonstrado, durante aqueles 2 anos (2006/2007) viveu-se um momento de grande transformação na Administração Pública o que inviabilizou a produção de documentos de gestão, não sem que tal situação tenha impedido a produção de documentos de gestão alternativos tendo em vista os ditames de bom planeamento estratégico através da definição de objectivos a que a DGSP também se encontrava obrigada.

**Em Conclusão** considera o respondente que a sua actuação não é susceptível de:

A) Responsabilidade financeira sancionatória com fundamento na não revisão das contrapartidas financeiras fixadas no Protocolo **porquanto** as partes, só podiam avançar para a revisão das contrapartidas financeiras nos termos da cláusula 20.<sup>a</sup> n.º 2 do Protocolo quando estivessem apurados os custos efectivos. Ora, tal não foi possível durante a gestão do Respondente, muito embora este tenha desenvolvido todos os esforços ao seu alcance no sentido da procura da verdade financeira do projecto tendo em vista a consequente revisão do Protocolo.

B) Responsabilidade reintegratória com fundamento na manutenção da desigualdade entre as contrapartidas financeiras e as prestações objecto da componente fixa, sem acatamento da Recomendação do Relatório n.º 1/2007 no prazo fixado pelo Tribunal e ainda a não promoção da revisão das contrapartidas financeiras imposta na cláusula 20.º n.º 2 do Protocolo, em violação dos princípios da reposição do equilíbrio financeiro das prestações e em ofensa ao princípio da prossecução do interesse público, o que origina que as quantias de € 410.109,92 foram autorizadas e pagas indevidamente **porquanto**:

- a) Como ficou demonstrado, ao longo do ano 2006 e 2007 foi efectuado por parte da DGSP um grande esforço no sentido de, muito embora as dificuldades encontradas, realizar o apuramento e análise das despesas efectivamente realizadas por forma a habilitar as partes numa correcta e adequada revisão da contrapartida fixa do Protocolo.
- b) O Estado, neste momento, ainda pode ser ressarcido por uma de três vias:

- Por acordo, dos montantes que vierem a ser apurados no encontro de contas entre as duas entidades, após visto do Tribunal de Contas;

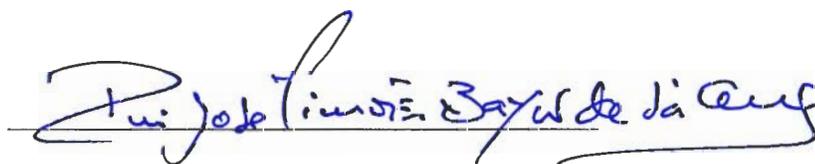
- Do montante apurado pela equipa de Auditoria do Tribunal de Contas, se aceite pela contraparte SCMP;

- Do montante que vier a ser fixado por tribunal arbitral.

c) Não houve lugar a autorização e pagamento indevido das quantias de € 410.109,92, uma vez que os pagamentos efectuados resultam expressamente de previsão em cláusula do Protocolo.

C) Responsabilidade financeira sancionatória com fundamento na não alteração do Protocolo em termos de este repercutir o impacto do IVA nos encargos financeiros, **porquanto** estando prevista a revisão da prestação fixa do Protocolo, o momento em que esta tivesse lugar seria o mais adequado para prever a inclusão do IVA nas suas várias vertentes da prestação fixa e da prestação variável.

D) Responsabilidade financeira sancionatória com fundamento na não elaboração do Plano Anual de Actividades da DGSP para 2007 **porquanto** durante o final do ano 2006 e 2007 viveu-se um momento de grande transformação na Administração Pública que inviabilizou a produção daqueles documentos de gestão, não sem que tal situação tenha impedido a produção de documentos de gestão alternativos tendo em vista os ditames de bom planeamento estratégico.



Rui José Simões Baião de Sá Gomes



## **ANEXO XIV**

RESPOSTA AO CONTRADITÓRIO PRESTADA PELO  
DR. LUÍS MANUEL DE OLIVEIRA DE MIRANDA PEREIRA



*[Handwritten mark]*

Exmo. Senhor  
Conselheiro Director-Geral do Tribunal de  
Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Assunto: Acção de Fiscalização Concomitante no âmbito do Protocolo celebrado entre a DGSP e a Santa Casa da Misericórdia do Porto (SCMP) para a gestão do Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo.  
Processo de Auditoria n.º 1/2006 – 1ª Secção

Em resposta ofício de V. Exa. n.º 13113, de 31.07.2008, sobre o assunto em epígrafe, envio em anexo a minha pronúncia sobre o Relato de Auditoria que, através do mesmo, me foi notificado.

Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 16 de Setembro de 2008



*[Handwritten signature]*

**Em anexo:** a mencionada pronúncia.

DGTC 16 09'08 18605

**Acção de Fiscalização Concomitante no âmbito do Protocolo celebrado entre a DGSP e a Santa Casa da Misericórdia do Porto (SCMP) para a gestão do Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo.  
Processo de Auditoria n.º 1/2006 – 1ª Secção**

**Pronúncia de Luís Manuel de Oliveira de Miranda Pereira sobre o Relato de Auditoria, de 28 de Julho de 2008, notificado através do ofício n.º 13113, de 31.07.2008**

No relato final são-me imputadas, por omissão, duas infracções:

- 1 - A de não ter promovido a revisão das contrapartidas financeiras fixadas no Protocolo celebrado com a Santa Casa da Misericórdia do Porto (SCMP) após o termo do 1º ano da sua vigência;
- 2 - A de não ter sido elaborado o Plano Anual de Actividades, previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, para o ano de 2006.

**I) A não promoção da revisão das contrapartidas financeiras fixadas no Protocolo celebrado com a Santa Casa da Misericórdia do Porto (SCMP) após o termo do 1º ano da sua vigência**

Na resposta que apresentei, em 06.02.2007, sobre esta matéria (e que consta da Parte IV do Relatório n.º 1/2007), procurei explicitar as razões pelas quais eu, e a Comissão de Acompanhamento, naquela altura, considerámos não ser adequado, no termo de vigência do 1º ano de protocolo (e, sobretudo, em face da não verificação de alguns pressupostos de que se havia partido para a celebração do mesmo e pela consideração de que não era ainda possível concluir pelo eventual desequilíbrio das prestações em desfavor do Estado/DGSP) proceder à revisão das contrapartidas financeiras.

Naquele momento foi ainda reconhecido que, em face dos elementos então disponíveis, não seria possível proceder logo a uma revisão



actualizadora e correctora do Protocolo e que se deveria aguardar pela recolha de mais informação e a análise aprofundada desta e da já existente aptas a avaliar com certeza a execução, nomeadamente financeira, do mesmo Protocolo.

Conforme procurei demonstrar na citada resposta, assentei o meu entendimento na convicção de que a economia do Protocolo assentava, de facto, na distinção entre a componente variável e a componente fixa das contrapartidas, e que os custos fixos têm uma elasticidade conhecida, e são sensíveis a fenómenos de escala, procurando mesmo endereçá-los. Procurei também ali demonstrar como, assumindo este pressuposto como válido (como foi o caso), e como tendo presente um novo patamar na qualidade do serviço prestado desejado no âmbito da experiência-piloto, foi considerado na altura que a não revisão das contrapartidas não causaria qualquer desequilíbrio no Protocolo e não prejudicaria o Estado/DGSP.

Verifico pela leitura do Relato de Auditoria (sobretudo pela análise do respectivo Anexo H) que o Tribunal de Contas manteve o seu entendimento original, mas que valorou sobretudo duas circunstâncias que me são alheias:

- 1) A de em 2006 ter sido transmitido pela DGSP que se iria proceder à revisão;
- 2) A de não terem sido adoptadas as diligências adequadas à adopção da recomendação do Tribunal de Contas.

Por outro lado, o Tribunal de Contas não deixou de, em tese, admitir que qualquer revisão das contrapartidas financeiras estaria dependente do acordo da contraparte, a SCMP (cf. pág. 37, 3º parágrafo, do Relato ora em apreço). De facto, tratando-se de um contrato administrativo, é sabido que apenas por acordo, ou na sequência de decisão judicial (arbitral ou do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto), seria possível que a revisão entendida como adequada pelo Tribunal de Contas viesse a concretizar-se. E naturalmente que tal revisão apenas se imporia à SCMP se a mesma viesse a ser sufragada no termo da resolução do litígio em causa.

Dos demais elementos coligidos pela Auditoria e constantes do Relato ora em apreço, conclui-se que muito provavelmente a SCMP não aceitaria aquela revisão das contrapartidas, caso a mesma, no termo do 1º ano de vigência do protocolo, lhe tivesse sido proposta. E parece mais do que razoável aceitar que, caso na altura tivesse sido julgado correcto proceder à revisão da contrapartida financeira (e já acima se explicou por que na altura a Comissão de Avaliação não o decidiu fazer), em face de uma recusa da SCMP, teria sido avisado deixar a questão em suspenso, a aguardar por uma fase subsequente de reavaliação do Protocolo, de forma a evitar que a sua fase inicial

de execução fosse marcada por um litígio. Trata-se, com efeito, de um comportamento habitualmente seguido pelas partes, quando confrontadas com questões novas no âmbito da execução dos contratos, em obediência aos melhores critérios de gestão.

Finalmente, considera-se que não pode deixar de ser reconhecido pelo Tribunal de Contas que a omissão da revisão das contrapartidas financeiras, no termo do primeiro ano de vigência do Protocolo, não se ficou a dever a um alheamento do Director-Geral pela sorte do Protocolo.

Como referi, pesou ali, e já estávamos em Abril de 2006, o meu entendimento (e dos demais membros da DGSP na Comissão de Avaliação) sobre a economia do Protocolo, a relevância da distinção "componente fixa"/"componente variável", e as informações então disponíveis sobre a sua execução.

O Tribunal de Contas considera aquele entendimento errado, mas, reconheça-se, não o qualifica (nem nos Relatos anteriores nem no ora em apreço) como ostensivamente errado para qualquer gestor médio, ou sequer como absurdo (cfr. neste sentido, pág. 38, nota 92, do Relato ora em apreço).

O que significa, em suma, que:

- a não revisão da contrapartida financeira, no termo do 1º ano de vigência do Protocolo, não se ficou a dever à violação de um dever de cuidado;
- adoptei a diligência devida na avaliação da execução do Protocolo, mas assentei o meu juízo num entendimento sobre a economia do mesmo que, não sendo aceite pelo Tribunal de Contas, não pode objectivamente ser qualificado como errado ou absurdo (e de facto o Tribunal não o qualifica como tal);
- mesmo que tivesse adoptado o comportamento julgado como correcto pelo Tribunal (a promoção da revisão das contrapartidas do Protocolo), a revisão pretendida não teria muito provavelmente sido aceite pela SCMP e não lhe poderia ter sido imposta unilateralmente pela DGSP, sendo que a não abertura de procedimento litigioso naquele momento estaria de acordo com as melhores práticas de gestão, e ainda de que, por definição, é impossível formular um juízo seguro sobre a procedência daquele entendimento no âmbito do processo judicial de resolução de litígios;
- ainda que tal procedimento litigioso tivesse sido desencadeado, no período de tempo em que exerci as funções de Director-Geral (desde 11 de Novembro/2005 já em gestão corrente, seguida do regime de substituição) e ainda que uma posição idêntica à do Tribunal de Contas tivesse sido sufragada, o montante das contrapartidas não teria efectivamente, naquele

período em que me mantive em funções, sofrido qualquer alteração; não se podendo também aqui de deixar ainda de admitir o risco de então e naquela fase a SCMP poder denunciar o Protocolo, com os inerentes efeitos nocivos e altamente perturbadores para o Sistema prisional e da Justiça;

- como o Tribunal de Contas reconhece, ainda em momento posterior, o qual veio a corresponder já ao período subsequente à cessação das minhas funções, poderia ter sido proposta a revisão em causa e sido seguido o procedimento julgado adequado (o que não terá sucedido por razões certamente explicáveis).

Não pode, por conseguinte, julgar-se que:

- A não promoção da revisão das contrapartidas, no termo do 1º ano de vigência do Protocolo tenha sido a causa dos prejuízos que o Tribunal de Contas considera terem ocorrido;
- A não promoção da revisão das contrapartidas me seja imputável, enquanto conduta violadora do dever de cuidado no que se refere à execução do Protocolo, porquanto entendi na altura, com base em considerações que não podem objectivamente ser julgadas erradas ou absurdas, que tal revisão não se justificava.

Em abono do que alego, também no que a este ponto diz respeito, parece-me ser importante ter presente que, ao longo dos 32 anos (quase ininterruptos) em que ocupei cargos dirigentes na Administração Pública, os meus critérios de gestão e a minha atenção aos deveres de defesa dos interesses do Estado e dos serviços que dirigi nunca foram reprovados por qualquer órgão de controlo interno ou externo ou outras entidades.

E se me é permitido um breve parêntesis de natureza pessoal, sempre diria que, como qualquer gestor, certamente não terei por vezes tomado as melhores decisões ou avaliado em toda a sua plenitude as circunstâncias caracterizadoras dos meus deveres de acção. Mas julgo poder afirmar, sem risco de soberba, que tais erros não assentaram seguramente numa atitude negligente face aos concretos interesses públicos postos em cada momento a meu cargo. Erros de avaliação terão seguramente ocorrido, negligência ou tibieza face aos meus deveres, julgo que não, em boa e verdadeira consciência.

Em conclusão: de um estrito ponto de vista jurídico julgo não estarem reunidos os requisitos legais para que me possa ser imputada uma infracção relativa à não promoção da revisão da contrapartida financeira, nomeadamente a que vem apontada no Relato ora em apreço.

## **2 - A falta de elaboração do Plano Anual de Actividades, previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, para o ano de 2006.**

Importa começar por reconhecer que, de facto, o Plano Anual de Actividades, previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, para o ano de 2006, não foi elaborado.

Note-se que, no que se refere à imputação desta infracção, as considerações que se seguem são um pouco mais desenvolvidas em virtude de aquela infracção não ter sido ainda objecto de contraditório, por não constar dos relatórios precedentes.

Como é sabido, este plano é concebido na lei como um instrumento de gestão financeira e previsional, devendo suportar a elaboração do orçamento do serviço (e devendo, em consequência, ser adaptado em função do orçamento efectivamente aprovado) – cfr. artigo 5.º, n.º 1 do Regime da Administração Financeira do Estado, também citado no Relato ora em apreço.

Numa perspectiva analítica, pode afirmar-se que o plano anual de actividades visa, pois, prosseguir duas finalidades essenciais:

- a) definir estrategicamente as actividades do serviço para o ano seguinte, orientando a gestão do serviço e enquadrando a actividade das várias chefias e das unidades intermédias, e respectivo pessoal;
- b) apoiar a elaboração do orçamento, e a sua execução, quer no que se refere ao orçamento de funcionamento, quer no que se refere ao orçamento de investimento.

Conforme procurarei evidenciar, o bem jurídico tutelado pela exigência da elaboração do Plano Anual de Actividades não saiu, de modo algum, prejudicado por aquela omissão.

Todos os novos projectos da DGSP já em curso em 2005 e a desenvolver em 2006 e seguintes estavam já claramente definidos e de forma pelo menos igualmente vinculativa - nas Grandes Opções do Plano 2005-2009, aprovadas pela Lei nº 52/2005, de 31 de Agosto.

Com efeito, nas Grandes Opções do Plano, documento anexo à referida Lei nº 52/2005, se atentarmos na 4ª Opção e respectivo desenvolvimento nos capítulos II e III, podemos constatar, designadamente na parte relativa aos serviços prisionais (págs.5258 e 5268/9), o peso que as novas medidas e as prioridades na programação de investimentos assumiram para a DGSP.





Tudo isto basicamente em resultado já de todo um trabalho lançado e desenvolvido pela então Direcção, quer com os três sucessivos Ministros com quem trabalhei nos 3 anos de mandato, quer ainda no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Prisional, cuja constituição foi por mim proposta à tutela, logo em Dezembro de 2002, na sequência do meu diagnóstico da situação em que se encontrava o sistema prisional.

Para além da parte especificamente referida aos serviços prisionais, muitas outras medidas de política também tinham e têm impacto na actividade já então em curso e ou a desenvolver na DGSP. É o caso concreto das medidas relativas à melhoria da qualidade dos serviços da Administração Pública, à qualificação dos recursos humanos, aos sistemas de informação e comunicação, às alterações do Código Penal e do Código de Processo Penal, ao sistema de prevenção e segurança, bem como à saúde, educação, formação profissional, emprego, cultura e desporto para a população reclusa.

A mudança organizacional nos Serviços Prisionais, que se impunha e a que nos propusemos no início do mandato, teve como principais pilares a **(i)** já referida Comissão da Reforma do Sistema Prisional, presidida pelo Prof. Freitas do Amaral, a **(ii)** Proposta de Reforma do Parque Penitenciário, a **(iii)** passagem dos cuidados de saúde em meio prisional para a tutela da Saúde e **(iv)** o Programa Gerir Para Inovar os Serviços Prisionais (PGISP).

As três primeiras medidas foram devidamente publicitadas e aprovadas pelos Governos que se sucederam, pelo que razões de economia de meios recomendam que na presente sede não se ofereçam grandes desenvolvimentos sobre o respectivo conteúdo e alcance. Importa apenas realçar que em qualquer uma delas eram adoptadas linhas de carácter estratégico com repercussões nas actividades dos serviços especificamente identificadas, sendo que as implicações financeiras e orçamentais daquelas opções (incluindo em termos de investimento e de custos de funcionamento) constavam igualmente dos documentos que as consubstanciavam.

Parece-me, contudo, oportuno deixar uma pequena nota sobre a última medida referida, porquanto a mesma está mais directamente relacionada com a matéria ora em apreciação - a dos instrumentos de gestão.

O PGISP (2005-2007, em 5 Estabelecimentos Prisionais piloto e 5 de controle), por toda a sua concepção e respectivo âmbito, objectivos, qualidade dos parceiros nacionais e estrangeiros, natureza e número de projectos, metodologias, conhecimento, produtos e outros recursos didácticos para posterior disseminação por todos os Estabelecimentos Prisionais e ainda pelo volume de verbas captadas

do co-financiado comunitário através do "Programa EQUAL" e inerente divulgação pública do Projecto, colocou a DGSP ao nível do melhor que existe em termos de inovação e boas práticas, quer na Administração Pública portuguesa, quer nas administrações penitenciárias europeias.

Tudo isto, a avaliar pelo tratamento que tem merecido na comunicação social, falando-se da DGSP por boas razões, pelos relatórios das entidades externas de acompanhamento e Avaliação do Projecto (ISCTE e BDO), pelo interesse revelado por entidades prisionais estrangeiras em importarem total ou parcialmente o Programa e ainda pelos dois Prémios de Boas Práticas na Administração Pública, a que o Centro de Formação Penitenciária (CFP), que o coordena, se candidatou já com dois dos respectivos projectos e ganhou nos anos seguintes, 2007 e 2008. Acresce a Menção Honrosa atribuída ao CFP pelo Ministro da Justiça em 2007, no Dia dos Serviços Prisionais.

Finalmente, julgo ser de realçar o trabalho de estudo e propostas preparados pela DGSP, e com a participação de vários dos seus dirigentes, como contributos na preparação da Estratégia de Lisboa e do Quadro de Referência Estratégica Nacional, QREN 2007-2013, em resposta a solicitações da tutela.

Por conseguinte, os serviços centrais e os dirigentes intermédios, conheciam suficientemente bem os novos projectos e a sua quota parte de responsabilidade e tarefas inerentes, até porque foram envolvidos nas tarefas de diagnóstico e preparação de medidas necessárias e adequadas, e estavam já a assegurar, na respectiva área, o desenvolvimento dos diferentes projectos uns, e outros a participar nos trabalhos de programas, grupos e comissões de mudança organizacional e de reformas legislativas e outras.

Julgo, pois, que se pode concluir com segurança que a actividade de planeamento estratégico na DGSP, nomeadamente no período em questão (2004-2005-2006), foi intensa e mobilizou os serviços: não se pode afirmar que a actividade da DGSP para o ano de 2006 não obedeceria a um planeamento aprovado pelo Governo, porque ele de facto existiu (GOP, Reforma do Sistema Prisional, Reforma do Parque Penitenciário, passagem dos cuidados de saúde em meio prisional para a tutela da Saúde, PGISP e contributos para a elaboração do QREN).

Poderia ainda, contudo, afirmar-se que a ausência do Plano Anual de Actividades teria prejudicado a correcta elaboração do orçamento da DGSP para o ano de 2006, e a respectiva execução orçamental. De facto tal não sucedeu, nem tal omissão, tendo em conta as circunstâncias que se expõem, tal poderia causar.

Com efeito, é publicamente conhecida a situação de défice do orçamento de funcionamento da DGSP, logo por força da lei do Orçamento do Estado de cada ano (e dos "plafonds" previamente atribuídos à DGSP), designadamente nos anos em causa (2005 e 2006), e por força das cativações orçamentais – tudo a justificar a autorização governamental para as descativações excepcionais fundadas na necessidade de pagar, por exemplo, os custos com combustíveis das viaturas, nomeadamente de transporte de reclusos, com a alimentação e os cuidados de saúde da população prisional.

Num cenário destes, o planeamento e a gestão orçamental reduz-se (e não é pouco) a gerir os pagamentos urgentes e certos, de modo a assegurar que a despesa fixa seja coberta pelas disponibilidades orçamentais, o que implicava também e sobretudo a gestão das receitas previstas e a obtenção em tempo útil das mencionadas descativações.

De um ponto de vista orçamental não existia, pois, qualquer "espaço de manobra" ou inovação que permitisse que o orçamento a apresentar ao Governo fosse a tradução das novas actividades planificadas para o ano seguinte. Na realidade das coisas, e num sistema complexo como o dos serviços prisionais, o orçamento apresentado correspondia invariavelmente à tentativa de se conseguirem satisfazer as despesas fixas de funcionamento, que apresentavam o grau de rigidez máximo. E no que se refere às despesas de investimento, a sua tradução orçamental decorria do PIDDAC e dos já acima mencionados planos aprovados pelo Governo, nomeadamente das GOP (também traduzidas nas opções adoptadas e que foram transmitidas ao serviço do Ministério da Justiça responsável pela elaboração do "Dossier Justiça" referido no Relato).

Julgo, pois, poder concluir que o bem jurídico tutelado pela exigência da elaboração e aprovação do Plano Anual de Actividades saiu, em concreto, realizado e protegido pela actividade de planificação acima mencionada e que a não observância do modelo legal, dadas as circunstâncias orçamentais descritas, foi desse ponto de vista inócua.

E assim sendo, afigura-se que não existe razão para uma intervenção de natureza sancionatória, visto falecer a sua justificação primeira - a necessidade de protecção do bem jurídico (princípio que, como se sabe, é aplicável a todo o tipo de procedimento sancionatório, e não apenas à intervenção penal). Sendo sabido que, na ausência de necessidade de protecção do bem jurídico (cfr. artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa), falece a legitimidade e o interesse na intervenção sancionatória.

Por outro lado, julgo também que em face do exposto se pode concluir que a não apresentação do Plano Anual de Actividades não condicionou a aprovação do orçamento ou a actividade dos serviços nem revela sequer negligência na actividade de planeamento dos serviços prisionais e do respectivo Director-Geral.

No limite, poderia admitir-se uma pura negligência na falta da elaboração do Plano Anual de Actividades, para o ano de 2006, tal como previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro. Mas mesmo sobre esta ponderação julgo dever ainda notar que a Direcção-Geral, o departamento responsável pelo planeamento e os demais serviços estavam à data envolvidos na direcção e acompanhamento das comissões e grupos de trabalho e na preparação das medidas e prioridades acima mencionadas, e absorvidos na gestão quotidiana dos Estabelecimentos Prisionais, na preparação e fornecimento de dados às entidades externas, que os solicitavam.

Refira-se a terminar que a elaboração e apresentação ao Governo do Plano Anual de Actividades para o ano de 2006, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, e com a solenidade própria de tal documento, era, na situação concreta inexigível (para além de poder aparecer até como "deslocada").

Por um lado, porque sabia que o PRACE, em cuja elaboração colaborei directamente por determinação ministerial, traria profundas mudanças estruturais e de funcionamento à DGSP, pelo que o Plano logo teria de ser sujeito a uma revisão integral, passado muito pouco tempo após a sua aprovação: à data da elaboração do Plano não se sabia ainda quais as unidades orgânicas que se iriam manter, e com que âmbito e competências quer a nível central, quer a nível externo.

E sobretudo porque sabia, desde o Verão de 2005, que não seria reconduzido no cargo de Director-Geral, tendo ficado em gestão corrente em Novembro do mesmo ano.

Com efeito, a comunicação da data do termo da comissão de serviço (11 de Novembro de 2005) foi feita antes do prazo dos 90 dias ao então novo Ministro da Justiça, imediatamente antes da sua ida para férias, e em reunião de despacho em Julho de 2006.

A confirmação da não renovação da comissão foi transmitida já em Setembro, sabendo-se a partir daí que o mandato cessava no início de Novembro e que, em caso de não substituição imediata, a Direcção se manteria em gestão corrente por curto período de tempo, com o limite máximo de 90 dias e podendo terminar a qualquer momento, com a nomeação de novo titular - cfr. o Despacho



Conjunto n.º 285/2006, de 14 de Março de 2006, publicado no *Diário da República – II Série*, n.º 60, de 24 de Março de 2006.

Neste contexto, não faria muito sentido a elaboração de um Plano de Actividades que, por definição, iria vincular uma equipa dirigente diversa, sobretudo numa Direcção Geral em que nem se sabia ainda quais as unidades orgânicas que se iriam manter, e com que âmbito e competências (quer a nível central, quer a nível externo).

Não foi por este motivo que o Plano Anual de Actividades não foi elaborado (e noto que o mesmo nunca me foi solicitado pelo Gabinete do Ministro) – o que motivou tal omissão foi seguramente a absorção no desempenho das tarefas acima descritas, as quais, por sua vez, não terão motivado em mim e nos serviços a atenção para a necessidade da sua elaboração, convicto que estava (e convictos que estariam) de que o planeamento da actividade para o ano seguinte e a correcta elaboração do respectivo orçamento estavam assegurados. Mas julgo que se deverá reconhecer que aquela dupla circunstância (PRACE e regime em que me encontrava), em concreto, tornaria, em face da sua natureza verdadeiramente excepcional, inexigível aquela conduta, ou, pelo menos, como não censurável a omissão em causa.

Julgo, pois, que de um estrito ponto de vista jurídico também não estão reunidas as condições legais do sancionamento pela não elaboração do Plano Anual de Actividades, previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, para o ano de 2006.

### **III – Considerações finais**

Numa apreciação conclusiva, e com todo o respeito, diria ainda ter um sabor a injustiça terminar a minha longa carreira de serviço público de que me orgulho, quase toda dedicada aos serviços prisionais e à reinserção social (32 anos quase ininterruptos – junto, em **Anexo**, o meu *Curriculum Vitae* resumido), com a imputação de duas infracções, uma e outra fundadas em má gestão dos interesses do Estado, em especial dos interesses prosseguidos nesta área.

E é sobretudo neste plano que a presente pronúncia se situa. Como o Tribunal de Contas certamente compreenderá, é a imputação de uma infracção, em si mesma, que encaro como injusta (e desnecessária, dada a minha condição de aposentado).

Não posso, contudo, deixar de me confrontar com a hipótese de este Tribunal entender o contrário. E, nesse cenário, julgo estarem reunidas as condições para que o Tribunal releve totalmente as responsabilidades financeiras sancionatórias associadas a cada uma

das infracções, mitigando as repercussões da imputação daquelas duas infracções:

- (i) A julgar-se que as condutas me possam ser imputadas, ficou suficientemente comprovado que só o poderão ser a título de negligência, sendo que, no que se refere à primeira infracção, a negligência está também evidenciada no próprio Relato;
- (ii) Não houve prévia recomendação, ou censura prévia, do Tribunal de Contas ou de um órgão de controlo interno no que refere à promoção da revisão das contrapartidas financeiras do Protocolo e à elaboração do Plano Anual de Actividades, previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, para o ano de 2006.

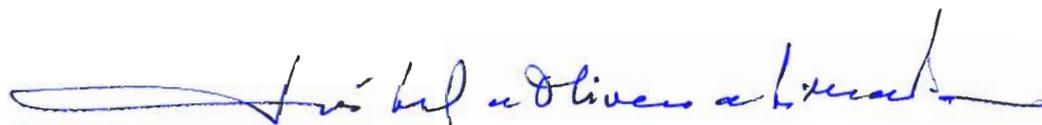
Ao longo de mais de 32 anos ao serviço do Estado, a maior parte dos quais em funções dirigentes, não sofri a censura de qualquer órgão de controlo (interno ou externo) ou de qualquer entidade, e julgo ter desempenhado as missões de serviço público que abracei com responsabilidade e com empenho empreendedor de modo a melhorar continuamente o sector dos serviços prisionais e de reinserção social, em que vivi.

Julgo que os anos de 2005 e 2006 não foram excepção, e que não cometi, nem por negligência, as infracções que me são imputadas.

Por estas razões, em resumo, confio em que se fará Justiça.

Mas caso este Tribunal, no seu doutro critério, entenda de modo diverso, julgo também que estão reunidas as condições para que sejam relevadas na sua totalidade as responsabilidades financeiras sancionatórias que me são imputadas, o que requeiro.

Lisboa, 16 de Setembro de 2008

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'José Manuel Oliveira da Silva', written over a light blue horizontal line.