



ACÓRDÃO N.º 26 /23.OUT.2013/1ª S/SS

Processo n.º 1490/2013

I - RELATÓRIO

1. A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (doravante também designada por DG ou DGRSP) remeteu, para fiscalização prévia, o contrato para “Aquisição de Serviços de Saúde Diversos” a prestar em estabelecimentos prisionais, celebrado com a Sucesso 24 horas, SA, em 13 de setembro de 2013, no valor de € 1.572.044,46.
2. Na instrução do presente processo, deve destacar-se o seguinte:
 - a) O contrato foi enviado para fiscalização prévia em **4 de outubro de 2013**¹. Contudo,
 - b) Em **29 de novembro de 2012**, a DGRSP referindo que “*está em curso o processo de lançamento dos procedimentos por ajuste direto (...), para o período compreendido entre 1 de novembro de 2012 a 31 de março de 2013*” solicitou “*a prorrogação do prazo para remessa [do procedimento por ajuste direto] (...), relativo [ao co-contratante Sucesso 24 horas], para o dia 4 de janeiro de 2013*”². Tal pedido foi objeto de indeferimento por despacho do Presidente deste Tribunal, de 3 de dezembro, “*por falta de fundamentação adequada*”;
 - c) Em **10 de janeiro de 2013**, a DGRSP refere que estando a “*falta de «fundamentação adequada»*” relacionada com a “*omissão de envio ao douto Tribunal, dos contratos da Sucesso24horas (...) reportados ao período de 1 de junho a 31 de outubro de 2012*” informa “*que tais contratos foram hoje entregues no Tribunal de Contas*”. E acrescenta que “[*t*]endo findado em 31.10.2012 os anteriores contratos e encontrando-se a decorrer a tramitação processual relativa ao concurso público com publicidade internacional (...) torna-se necessário que enquanto não estiver concluída, o que se estima que ocorra em 31 de março de 2013, seja mantida a prestação de cuidados de saúde à população reclusa, de **1.11.2012 a 31.03.2013** (...). Como por força do disposto no n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho, do n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, com

¹ Ofício n.º 6001/DSRF/DCP.

² Ofício n.º 476/GDG/2012, de 29 de novembro. Negritos nossos.



referência à alínea a) do n.º 6 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), e n.ºs 4 e 8 do artº 75º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, é necessária a autorização dos membros do Governo das Finanças e da Justiça, respetivamente, para a extensão de encargos, para a assunção do compromisso plurianual relativo à execução dos contratos e parecer prévio vinculativo, a Direção-Geral preparou projeto de portaria, solicitando as competentes autorizações. Julgando-se suficientemente fundamentada a necessidade de existir prorrogação de prazo no que respeita aos contratos a celebrar com (...) Sucesso 24 h, para o período de 1.11.2012 a 31.03.2013, solicita-se (...) o deferimento do pedido antes feito”³. Tal pedido foi objeto de confirmação do indeferimento anterior por despacho do Presidente deste Tribunal, de 1 de fevereiro;

- d) Em **19 de fevereiro de 2013** ⁴, novamente a DGRSP apresentou os argumentos constantes dos ofícios antes referidos, dizendo que “o lançamento do procedimento aquisitivo por ajuste direto para o período compreendido entre **1 de novembro de 2012 a 31 de março de 2013**, apenas poderá ser autorizado (...) quando [a portaria de extensão de encargos] for publicada, o que não sucedeu até ao momento”. E concluiu “tal como referido nos esclarecimentos anteriores (...), esse Tribunal conhece em pormenor todas as vicissitudes e constrangimentos inerentes ao lançamento do procedimento por ajuste direto para aquisição dos cuidados de saúde à população reclusa, para o [referido] período (...), que impossibilitaram até ao momento a remessa do processo supra referido, para efeitos de fiscalização prévia, no prazo estipulado” pela lei. Os Serviços de Apoio a este Tribunal, executando despacho do Presidente, responderam a tal ofício dizendo que seria junto ao processo de visto que viesse a ser criado, na sequência do envio do contrato;
- e) Em **17 de maio de 2013** ⁵, mais uma vez, a DGRSP apresentou os argumentos constantes dos ofícios antes referidos, concluindo que este “Tribunal conhece em pormenor todas as vicissitudes e constrangimentos inerentes ao lançamento do procedimento por ajuste direto para aquisição dos cuidados de saúde à população reclusa, para o período compreendido entre **1 de novembro de 2012 a 31 de março de 2013, agora alargado até 31 de julho de 2013**, que impossibilitaram a remessa do processo supra referido, para efeitos de fiscalização prévia”.

³ Ofício n.º 6/GDG/2013 de 10 de janeiro. Negritos nossos.

⁴ Ofício n.º 40/GDG/2013. Negritos nossos.

⁵ Ofício n.º 146/GDG/2012, de 17 de maio. Negritos nossos.



II - OS FACTOS

3. Para além do referido nos números anteriores, são dados como assentes e relevantes para a decisão os seguintes factos diretamente relacionados com o contrato e seu procedimento de formação:
- a) Os serviços de saúde adquiridos ao abrigo do contrato *sub judicio* já foram prestados, no período compreendido **entre 1 de novembro de 2012 e 31 de julho de 2013** ⁶;
 - b) O procedimento adotado para a formação do contrato foi o ajuste direto ao abrigo da alínea c), do n.º 1, do artigo 24.º, do CCP ⁷;
 - c) Em **10 de julho de 2013**, foi publicada a Portaria n.º 470/2013, a autorizar a DGRSP, a assumir a repartição de encargos relativos aos contratos de aquisição de serviços de saúde a celebrar para o período intercalar de 1 de novembro de 2012 a 31 de julho de 2013 até ao montante de € 2.875.520,55 ⁸;
 - d) O procedimento foi autorizado por despacho do Subdiretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais de **11 de julho de 2013**, em substituição do Diretor-Geral, ao abrigo de competência subdelegada pelo Despacho n.º446/2013, do SEAPEJ. Nessa data foram também aprovados o convite e o caderno de encargos e se referiu a necessidade de ser prestada caução ⁹;
 - e) Também nessa data – **11 de julho** – foi enviado o convite a uma única entidade: a adjudicatária;
 - f) A adjudicação foi autorizada por despacho do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, em **25 de julho de 2013**;
 - g) A minuta do contrato foi aprovada em 30 de agosto de 2013, pelo Diretor-Geral;
 - h) Como já se referiu acima o contrato foi assinado em **13 de setembro de 2013**;
 - i) Foram prestadas as informações de cabimento n.ºs BW41302659, BW41303306 e BW41300059 ¹⁰ e de compromisso n.ºs BW51312469 e BW5132470 ¹¹ para suporte dos encargos com o presente contrato, todas datadas de **13 de setembro de 2013**.

⁶ Vide artigo 1.º do contrato.

⁷ Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2008, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, e pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro.

⁸ Para melhor compreensão deste valor deve atender-se que a mesma portaria de repartição de encargos, foi invocada no contrato sujeito a fiscalização prévia no Processo n.º 1623/2013, cujo valor adicionado ao do contrato agora em análise perfaz o montante global de € 2.608.035,19.

⁹ Vide a Informação n.º 58/2013/GTJ, de 10 de julho, a fls. 8 e ss. do processo.

¹⁰ Estas constam nas fls. 20 e 21 do processo, em anexo à Informação n.º 58/2013/GTJ, de 10 de julho (?) em que se faz a proposta de aquisição dos serviços.

¹¹ Ver fls. 66 e 67 do processo.



4. São dados ainda como assentes e relevantes para a decisão sobre o contrato, em sede de fiscalização prévia, os seguintes factos relacionados com o presente contrato:
- a) Em 15 de outubro de 2012, foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2012, de 4 de outubro de 2012, que autorizou a abertura de concurso público, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, para aquisição de serviços de saúde diversos para os Estabelecimentos Prisionais, para o período de 2012 a 2014. Na mesma resolução autoriza-se a realização da despesa decorrente do procedimento, estimada em € 8 039 093,92 e isenta de IVA, com a seguinte repartição por anos económicos: 2012 — € 177 888,87; 2013 — € 4 019 546,96; 2014 — € 3 841 658,09;
 - b) Nos dias 15 e 17 de novembro de 2012 foram publicados os anúncios de abertura do concurso, no Diário da República e no JOUE;
 - c) Em 29 de novembro de 2012, referiu a DGRSP que *“[e]nquanto não estiver concluída a tramitação processual do citado procedimento aquisitivo é necessário assegurar a prestação de cuidados de saúde à população reclusa, pelo que está em curso o processo de lançamento dos procedimentos por ajuste direto por aplicação de critérios materiais (ao abrigo da alínea c) do n.º1 do artigo 24º do CCP), para o período compreendido **entre 1 de novembro de 2012 a 31 de março de 2013**”*¹²;
 - d) Em 17 de maio de 2013, referiu também a DG que *“tem de garantir (...) a prestação de cuidados de saúde **sem interrupções** a toda a população reclusa, (...) motivo que implicou o lançamento de procedimentos aquisitivos urgentes - ajuste direto em função de critério material, com fundamento na urgência até à conclusão do concurso público com publicidade internacional, cuja tramitação processual estima-se agora **termine no dia 01 de agosto de 2013**”*¹³;
 - e) Em 4 de outubro de 2013¹⁴, disse ainda a DG que *“[o] referido [concurso público internacional] decorre os seus tramites legais, encontrando-se nesta altura em fase de aprovação da minuta do contrato pelo Diretor-Geral” e “será nesta altura expectável uma vez cumpridos os normativos legais aplicáveis, que o contrato que irá emergir do [concurso público internacional], irá produzir efeitos **no início de novembro de 2013**”*. Disse ainda a DG que, *“considerando que, no pretérito dia 31 de julho de 2013,*

¹² Ofício n.º 476/GDG/2012, de 29 de novembro. Negritos nossos.

¹³ Ofício n.º 146/GDG/2012, de 17 de maio. Negritos nossos.

¹⁴ Ofício n.º 6001/DSRF/DCP. Negritos nossos.



Tribunal de Contas

ocorreu o terminus da vigência dos anteriores contratos celebrados (...) não vislumbrou esta Direção-Geral outra alternativa que não fosse o lançamento de um novo procedimento aquisitivo urgente” para o período iniciado em 1 de agosto de 2013.

5. Na presente decisão devem ser tidos em conta os seguintes factos constantes noutros processos de fiscalização prévia:
- a) Em **2009**, na sequência de concurso público internacional, são celebrados contratos para prestação de cuidados de saúde nos estabelecimentos prisionais, com as empresas Sucesso 24 Horas e IAP, para produzir efeitos a **partir de 1 de julho de 2009**, por um ano, renováveis por 2 períodos de um ano cada, e cuja vigência terá **terminado em 30 de junho 2012** ¹⁵ ou **31 de outubro de 2012** ¹⁶;
 - b) Contudo, já em **2011** ¹⁷, na sequência de ajuste direto motivado por urgência imperiosa, foi celebrado contrato com o mesmo objeto, com a mesma Sucesso 24 Horas, no valor de € 353.113,65, para o **período de 1 junho a 31 de dezembro de 2011** e relativos a 13 lotes em que não ocorreu a prestação prevista nos contratos referidos na alínea anterior, por rescisão ou não prorrogação, a partir de **31 maio de 2011**, e por entrada em funcionamento de um novo estabelecimento prisional. Neste caso, o procedimento foi autorizado em **9 de junho**, a adjudicação feita em **20 de junho**, o contrato assinado em **22 de setembro** e remetido a este Tribunal, para fiscalização, em **29 de setembro de 2011**. Neste processo foi concedida por duas vezes – em 6 de julho e em 3 de agosto de 2011 - a prorrogação de prazo de remessa do contrato para fiscalização prévia, mas em 20 de setembro foi recusada nova prorrogação por despacho do Presidente deste Tribunal. Quando foi remetido, o prazo tinha sido ultrapassado em 34 dias úteis. Neste processo, quando é criado, em 29 de setembro, a DG refere que prepara um novo concurso público internacional para a totalidade dos estabelecimentos prisionais (47 lotes), para contratos a vigorar de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012 ¹⁸. Posteriormente, após vários percalços procedimentais, em 15 de dezembro de 2011, é referido que a DG irá lançar concurso público para o período de 1 de junho a 31 de dezembro de 2012 ¹⁹. O contrato foi visado, mas inexistindo portaria de extensão de encargos, foi formulada recomendação de que a DG devia:

¹⁵ Vide Processos 1293/09 e 1294/09.

¹⁶ Ver referência na fl. 9 do presente processo.

¹⁷ Vide Processo nº 1480/2011.

¹⁸ Vide alínea p) a fls. 1 e 14 e 178 do Processo nº 1480/2011.

¹⁹ Vide ofício nº 2724/DSGRFP/2011, de 15 de dezembro, a fls. 192 e ss. do Processo nº 1480/2011.



“[D]ar escrupuloso cumprimento ao disposto no artigo 22º nº 2 alínea b) do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho, o qual obriga a providenciar pela elaboração de repartição de encargos e feitura da correspondente portaria sempre que as despesas a efetuar originam um encargo orçamental a recair sobre mais que um ano económico”;

- c) Em **2012**²⁰, também na sequência de ajustes diretos motivados por urgência imperiosa, foram celebrados contratos com o mesmo objeto, com as mesmas Sucesso 24 Horas e IAP, no valor de € 905.776,50 e € 621.620,50 respetivamente, para o **período de 1 janeiro a 30 de março de 2012**, automaticamente renovados para o período de **1 abril a 31 maio de 2012**. Também nestes casos a adjudicação foi feita em data muito posterior ao do início da prestação – em **9 de março de 2012** - os contratos foram outorgados em 5 de Abril e em 26 Abril, e deram entrada neste Tribunal para fiscalização, também com atraso, em **9 de abril** e a **2 de maio de 2012**, respetivamente. Nos processos referem-se diligências anteriores para abertura de concurso público internacional para aquisição de serviços no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012. Os contratos foram visados, mas também com formulação de recomendações:

“Em sessão diária de visto, decide-se visar o contrato, recomendando-se à Direcção-Geral (...) que, de futuro envie atempadamente os contratos sujeitos a fiscalização prévia”;

“A DGRSP, em casos futuros, providenciará no sentido de os contratos sujeitos a fiscalização prévia serem remetidos a este Tribunal no prazo legalmente estipulado”

- d) Ainda em **2012**²¹, também na sequência de ajustes diretos motivados por urgência imperiosa, foram celebrados contratos com o mesmo objeto, com as mesmas Sucesso 24 Horas e IAP, para o **período de 1 junho a 31 de outubro de 2012**, no valor de € 914.400,48 e € 612.452,15, respetivamente. Também nestes casos a adjudicação foi feita em data muito posterior ao do início da prestação – em **5 de dezembro de 2012** - outorgados em **26 de dezembro de 2012** e recebidos, também com atraso, neste Tribunal, em **10 de janeiro de 2013**, como acima se viu já na alínea c) do nº 2. Sobre estes contratos formou-se visto tácito;
- e) Já no ano corrente, em **2013**²², também na sequência de ajuste direto motivado por urgência imperiosa foi igualmente celebrado um contrato idêntico ao que está agora *sub judicio*, com a empresa IAP, no valor de 1.035.990,73, para o período de **1 de novembro de 2012 a 31 de julho de 2013**, com adjudicação em **25 de julho**, outorga em **30 de julho de 2013** e

²⁰ Vide Processos nºs 572/2012 e 643/2012.

²¹ Vide Processos nºs 43/2013 e 44/2013.

²² Vide Processo nº 1263/2013.



receção neste Tribunal em **21 de agosto de 2013**. Este contrato foi objeto de decisão de concessão de visto em que se refere:

“Visado o processo, verifica-se que a DGRSP persiste em desrespeitar os prazos de remessa dos contratos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, insistindo, ainda e conseqüentemente, em desrespeitar as recomendações e injunções que lhe são dirigidas. Factos que configuram infrações previstas nos artºs 65º, nº 1 al. j) e 66º, nº 1, al. e), da LOPTC, em conjugação com o disposto nos artºs 45º, nº 4, e 81º, nº 2 do mesmo diploma legal.

Para além disso, verifica-se, no caso em apreço que se deu execução material ao contrato, desrespeitando, assim, o disposto no artº 45º, nº 4, da referida Lei nº 98/97, de 26/8.

Por todo o exposto, e no sentido de identificar o autor ou autores de tais infrações e apurar a dimensão da respetiva responsabilidade, remeta-se a necessária e pertinente documentação ao DCC”;

- f) Também no corrente ano de 2013, em três processos relativos a contratos de fornecimento de alimentação em estabelecimentos prisionais ²³, se decidiu nos seguintes termos:

*“1. Da análise da informação constante do processo resulta que, pelo menos, entre outubro de 2010 e dezembro de 2012 foram celebrados inúmeros contratos, com objeto idêntico, destinados a satisfazer necessidades em várias instituições (prisionais, nesses casos), **alguns por ajuste direto, alguns fora de acordo quadro, alguns não remetidos para fiscalização prévia.***

*2. **É frequente a invocação de urgência imperiosa pela DGRSP para a adoção de soluções de conformidade pelo menos duvidosa, face ao regime da contratação pública.***

*3. Tal dúvida assenta na constatação – afirmada pela DGRSP e que se aceita, naturalmente – que a necessidade de alimentar reclusos e menores internados é impreterível. Mas **sendo impreterível também é programável atempadamente e soluções sistemáticas de arremedo, ano após ano, tornam-se dificilmente aceitáveis, face ao regime legalmente fixado, em dois domínios:***

a) O de que a urgência imperiosa não é imputável à entidade adjudicante;

b) O de poder ser concedido o visto, ainda que com recomendação, pese embora existam fundamentos para recusa.

*4. Assim, em sessão diária de visto, decide-se conceder o visto aos contratos, recomendando-se à DGRSP que, em futuros procedimentos de formação de contratos, **observe rigorosamente:***

²³ Vide processos nºs 285 a 287/2013. Negritos seguintes da nossa responsabilidade.



- a) *O disposto no CCP e outra legislação em matéria de celebração de contratos no âmbito de acordos quadro e em matéria de recurso a ajustes diretos por urgência imperiosa;*
- b) *O disposto na LOPTC em matéria de remessa de atos e contratos para fiscalização prévia”;*
- g) Igualmente no corrente ano de 2013 correram seus trâmites dois processos com contratos tendo como objeto a prestação de serviços de vigilância eletrónica:
- i. No primeiro ²⁴, foi tomada a seguinte decisão em 27 de fevereiro de 2013: *“Em sessão diária de visto decide-se devolver o presente contrato por, tendo-se já esgotado a sua execução, a respetiva fiscalização prévia ser extemporânea. Atentas as circunstâncias descritas, decide-se que o processo não prossiga para efeitos de apuramento de responsabilidades financeiras, advertindo-se, no entanto, a Direcção-Geral de que a assunção de compromissos sem cumprimento das regras financeiras e atempada cobertura contratual bem como a execução de atos com desrespeito pelas regras e prazos da necessária fiscalização prévia constituem fonte de responsabilização, pelo que não devem ser repetidos”;*
 - ii. No segundo ²⁵, formou-se visto tácito. Contudo, antes de tal ter ocorrido, em sessão diária de visto de 2 de agosto de 2013, tomou-se a seguinte decisão, comunicada à DG: *“Da análise já feita ao processado, resulta mais uma vez neste processo que os factos dificilmente suportam o apelo a ajuste direto nos termos da alínea c) do nº 1 do artigo 24º do CCP. Para que a DGRSP não se surpreenda com decisões que porventura se poderão tomar em sede de fiscalização prévia ou de apuramento de responsabilidades financeiras sugere-se fortemente àquela DG que atempadamente providencie pelo lançamento de procedimentos concorrenciais e respetiva conclusão, nos vários domínios da sua atividade, cumprindo com as recomendações que reiteradamente este Tribunal tem formulado e não vê cumpridas”;*
- h) Também em 2013, em dois processos relativos a contratos celebrados com a Petrogal ²⁶ se formulou recomendação no sentido de a DG promover atempadamente a realização dos necessários concursos públicos evitando o sistemático recurso ao ajuste direto e à retroatividade dos contratos.

²⁴ Vide Processo nº 19/2013. Negritos seguintes da nossa responsabilidade.

²⁵ Vide processo nº 927/2013. Negritos seguintes da nossa responsabilidade.

²⁶ Vide processos nºs 755/2013 e 1122/2013.



III – FUNDAMENTAÇÃO

III.A – Questões que se suscitam no processo

6. Feita uma avaliação da matéria de facto, poderemos resumi-la da seguinte forma:

- a) Quanto ao próprio contrato *sub judicio* para aquisição dos serviços de saúde a prestar em estabelecimentos prisionais e seu processo de formação, destacam-se os seguintes factos mais relevantes:
 - i. A prestação dos serviços decorreu entre 1 de novembro de 2012 e 31 de julho de 2013;
 - ii. O contrato foi assinado em 13 de setembro de 2013;
 - iii. Foi invocada urgência imperiosa, ao abrigo da alínea c), do nº 1, do artigo 24º, do CCP, para justificar um procedimento de ajuste direto com convite a uma única entidade;
 - iv. O procedimento foi autorizado em 11 de julho de 2013;
 - v. A adjudicação foi feita em 25 de julho de 2013;
 - vi. As informações de cabimento e de compromisso estão datadas de 13 de setembro de 2013;
 - vii. Em 10 de julho de 2013 foi publicada a Portaria nº 470/2013 a autorizar a repartição de encargos relativos aos contratos de aquisição de serviços de saúde a celebrar para o referido período de 1 de novembro de 2012 a 31 de julho de 2013 e a dispensar o parecer prévio previsto na LOE;
 - viii. Foi remetido para fiscalização prévia em 4 de outubro de 2013;
- b) Desde 2009, a prestação de serviços de saúde nos estabelecimentos prisionais está enquadrada por vários contratos. Tendo em conta os que foram remetidos ao Tribunal, e a documentação junta aos processos, destacam-se os seguintes factos:
 - i. Em 2009, na sequência de concurso público internacional, são celebrados contratos para produzir efeitos a partir de 1 de Julho de 2009 e cuja vigência terão terminado em 30.06.2012;
 - ii. Contudo, desde 2011, a DGRSP tem-se socorrido de contratos celebrados por ajuste direto, por urgência imperiosa, para períodos consecutivos entre 1 de junho de 2011 e 30 de outubro de 2013: de 1 de junho a 31 de dezembro de 2011; de 1 de janeiro a 31 de maio de 2012; de 1 de junho a 31 de outubro de 2012; de 1 de novembro de 2012 a 31 de julho de 2013 (nomeadamente o que agora se aprecia); e de 1 de agosto a, previsivelmente, 30 de outubro de 2013;
 - iii. Estes contratos - da subalínea anterior - todos de valores vultuosos, celebrados por ajuste direto e por urgência imperiosa, tiveram sempre como adjudicatárias a Sucesso 24 Horas e a IAP, foram adjudicados e assinados em data posterior ao início da prestação dos serviços e



- remetidos para fiscalização prévia também já com a sua execução iniciada ou mesmo concluída e com violação do prazo fixado;
- iv. Após o concurso público internacional concluído em 2009, a DGRSP, por várias vezes, em documentos juntos aos processos, anunciou que e iria ou estava a providenciar pela abertura de novo concurso para contratos a vigiar de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012²⁷,
 - v. Em 15 de outubro de 2012, foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros que finalmente autorizou a abertura de concurso público, com publicação de anúncio no JOUE, para a prestação de serviços no período de 2012²⁸ a 2014. Os anúncios foram publicados em 15 e 17 de novembro, prevendo-se que os contratos vigorariam ou a partir de 1 de abril de 2013, ou de 1 de agosto de 2013, constando agora que entrarão em vigor “*no início de novembro de 2013*”;
- c) O recurso a ajustes diretos, com fundamento em urgência imperiosa, o atraso na remessa de contratos para fiscalização prévia e a inobservância de regras financeiras também têm ocorrido com frequência noutras áreas de actividade da DGRSP, nomeadamente na formação de contratos de fornecimento de alimentação, de aquisição de combustíveis e de prestação de serviços de vigilância electrónica.
7. Cotejada a matéria de facto, para a decisão deste processo devem ser apreciadas questões relacionadas com as seguintes matérias:
- a) O procedimento de ajuste direto com invocação de urgência imperiosa;
 - b) O ajuste direto com convite a uma só entidade;
 - c) A avaliação do procedimento de ajuste direto realizado;
 - d) Os efeitos retroativos do contrato e do procedimento, a portaria de extensão de encargos e o parecer prévio vinculativo previsto na Lei do Orçamento de Estado para os contratos de aquisição de serviços;
 - e) As declarações de cabimento e de compromisso;
 - f) O atraso na remessa do contrato para fiscalização prévia e a sua produção de efeitos materiais antes da decisão deste Tribunal.
8. Antes de se entrar na dilucidação de tais questões, duas notas prévias devem ser feitas.

²⁷ Vide alínea p) a fls. 1 e 14 e 178 do processo nº 1480/2011 e os processos nºs 572/2012 e 643/2012.

²⁸ Permita-se-nos um aparte: “2012?”



Em primeiro lugar destacar que, nos termos do nº 1 do artigo 44º da LOPTC ²⁹, a fiscalização prévia “*tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conforme às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria*”.

Assim, em sede de fiscalização prévia não se trata de descobrir ou atribuir responsabilidades. Trata-se de velar pela conformidade legal e cabimento orçamental dos atos e contratos. Poderá nessa tarefa indiciar-se o cometimento de infracções e correlativas responsabilidades. Mas tais indícios devem depois ser aprofundados através mecanismos processuais adequados.

Importa fazer tal nota no presente processo, dado parecer evidente que nele se cruzam responsabilidades diversas, por vezes dificilmente identificáveis, na medida em que os atos e factos relevantes se imbricam uns nos outros e são dificilmente destacáveis.

Intimamente relacionada com a anterior observação importa fazer uma segunda: em rigor a entidade pública contratante neste processo é o Estado e não a DGRSP. E é o Estado que surge no procedimento de formação e de celebração do contrato representado ora por responsáveis administrativos, ora por responsáveis políticos - embora estes em regra também no exercício da função administrativa - conforme as respectivas competências.

O que importa na presente decisão é o contrato celebrado pelo Estado, através da DGRSP e a sua formação, e não o apuramento de responsabilidades. Esse, se se justificar, far-se-á noutra sede.

E a avaliação do contrato e do procedimento de formação não podem ser feitos com a perturbação resultante da invocação ou atribuição de responsabilidades, muitas vezes entrecruzadas.

Por isso, alerta-se desde já que argumentos de que – e perdoe-se o plebeísmo - se teve de “*proceder assim*” porque alguém “*procedeu assado*” não colhem.

²⁹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.



Há que analisar o contrato e o respectivo procedimento, celebrado e conduzido pelo Estado, à luz da lei. E só isso.

Vejamos pois as questões já enunciadas.

III.B - O procedimento de ajuste direto com invocação de urgência imperiosa

9. O contrato foi celebrado ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP que dispõe que *“[q]ualquer que seja o objeto do contrato a celebrar pode adotar-se o ajuste directo quando (...) [n]a medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”*.
10. A referida disposição ao permitir a adoção de ajuste direto, pelas razões materiais nele fixadas, para contratos de qualquer valor, **fá-lo de forma claramente restritiva**.

Efetivamente, estabelece três pressupostos:

- a) Existirem motivos de urgência imperiosa;
- b) Tal urgência deve resultar de acontecimentos imprevisíveis;
- c) Tais acontecimentos não podem ser imputáveis, em caso algum, à entidade adjudicante.

Nos termos da referida disposição legal estabelece-se ainda que o recurso ao ajuste direto só é admissível:

- d) Na medida do estritamente necessário; e
- e) Quando não possam ser cumpridos os prazos previstos para os processos de concurso ou para os restantes procedimentos.

Sublinhe-se que os referidos pressupostos devem verificar-se cumulativamente.

11. Sobre o entendimento que se deve ter de tais pressupostos, e que este Tribunal tem sufragado, tem a DGRSP basto conhecimento, revelado em documentos que constam do processo.



12. Na pegada de vasta jurisprudência deste Tribunal ³⁰, são motivos de **urgência imperiosa** aqueles que se impõem à entidade administrativa de uma forma categórica, a que não pode deixar de responder com rapidez.

Existem motivos de urgência imperiosa quando, por imposição do interesse público, se deve proceder à aquisição de bens ou serviços com a máxima rapidez sem se realizar, quando a lei o prevê, concurso público (ou outro tipo de procedimento que garanta, de alguma forma, a concorrência). E recorre-se a tal solução, sob pena de, não o fazendo com a máxima rapidez, os danos daí decorrentes causarem ou poderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

13. É ainda necessário que essa urgência imperiosa seja **resultante de acontecimentos imprevisíveis** pela entidade adjudicante, e não sejam, em caso algum, a ela imputáveis.

E acontecimentos imprevisíveis são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto. **Estão, portanto, fora do conceito de acontecimentos imprevisíveis, os acontecimentos que aquele decisor público podia e devia ter previsto.**

Dito de outro modo: se perante um acontecimento que o decisor público podia e devia prever – acontecimento previsível – este não optar por procedimento concorrencial - como são o concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação - isso significa que ele não procedeu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz, tendo, por isso, incorrido em erro sobre os pressupostos do tipo de procedimento adotado.

14. Pode, contudo, acontecer que haja motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis e que mesmo assim não se encontre legitimada a escolha do procedimento não concorrencial. Estão nesta situação tais procedimentos fundamentados em circunstâncias que, de algum modo, sejam **imputáveis ao decisor público**. É o que acontece, por exemplo, quando a impossibilidade de cumprimento dos prazos exigido pelo concurso público se devem a inércia ou a má previsão da entidade adjudicante.

Finalmente, os acontecimentos imprevisíveis só são atendíveis, para efeitos de admissibilidade do recurso ao ajuste direto, se o objeto deste se contiver dentro dos limites do **“estritamente necessário”** ao fim em vista e **não puderem ser**

³⁰ Vide designadamente os acórdãos n.ºs 1/04, de 3/2, n.º16/06, de 14 de Março, n.º 4/05 de 2/2, n.º 37/06, de 6/6 e n.º 5/07, de 24/4. Vide ainda acórdãos n.º 5/2008 - 22.Jan.2008 - 1.ª S/SS, n.º 7 /2008-1.ªS/PL-8ABR2008, n.º 8 /2011 - 12.ABR-1ªS/PL, n.º16 /08 - 11 Novembro 2008 - 1ª S/PL, n.º 35/2008 - 06.Mar.2008 - 1ª S/SS, n.º 45/11 - 07.JUN. 2011/1ª S/SS, n.º 8 /2011 - 12.ABR-1ªS/PL, n.º 4/14.FEV.2012/1ªS/SS.



cumpridos os prazos previstos para os processos de concurso ou para os restantes procedimentos.

E sublinhe-se de novo que tratando-se de proceder a contratação pública diminuindo-se a observância dos princípios gerais a que se deve subordinar – nomeadamente os da concorrência, da transparência e da igualdade – a solução do ajuste direto para contratos de qualquer valor deve ser encarada como uma exceção de aplicação restrita.

Analise-se agora o caso *sub judicio*.

15. Como já se referiu, sobre a interpretação que deve ser feita da disposição do CCP tem a DGRSP claro conhecimento.

A questão não se prende com a interpretação da lei: prende-se antes com os factos que devem ser relevados à luz da lei.

16. Toda a fundamentação apresentada pela DGRSP assenta no facto de se estar a aguardar pela conclusão do concurso público internacional, autorizado em 4 de outubro e publicitado em 15 e 17 de novembro de 2012, e de que é imprescindível assegurar a prestação dos serviços de saúde à população prisional.

17. Não se contesta tal imprescindibilidade. Mas note-se:

- a) O Estado, e nele a DGRSP, sabiam e sabem que o último concurso público destinado a satisfazer esta necessidade pública foi concluído em 2009;
- b) Sabiam e sabem que a execução dos contratos formados por tal procedimento terminava em meados de 2012;
- c) Sabiam e sabem que, sendo aquela necessidade imprescindível, desde 2011 e durante 2012, estava a ser satisfeita, parcelar ou totalmente, mediante contratos formados por ajuste direto, consecutivamente, considerando estar perante motivos de urgência imperiosa.

18. A factualidade registada não suporta a alegação de que se estava perante uma urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis. A previsibilidade é evidente no caso, resultante da própria imprescindibilidade dos serviços a prestar.

Igualmente não se pode invocar que as circunstâncias que conduziram à situação de inexistência de resposta com enquadramento contratual conforme à lei não eram imputáveis à entidade adjudicante. Eram-no claramente: tal situação deveu-se à falta de iniciativa do Estado no momento oportuno.



Tribunal de Contas

Não se pode igualmente dizer que o recurso a ajuste diretos para a formação dos contratos o tenha sido na medida do estritamente necessário. Os contratos formados por ajustes diretos sucedem-se consecutivamente no tempo.

E finalmente não se pode dizer que não podiam ser cumpridos os prazos previstos para os processos de concurso ou para os restantes procedimentos. Obviamente que podiam, se oportunamente se tivesse lançado o concurso ou concursos que a lei impõe.

19. O Estado adiou até um limite incompreensível a abertura do novo concurso público internacional, sabendo que o tinha de fazer e postergando, entretanto, a observância de princípios e regras fundamentais da contratação pública, constantes da lei nacional e comunitária que devia e deve observar.

E tendo sido decidido em 4 de outubro de 2012 proceder à abertura do concurso público internacional, só em 15 e 17 de novembro concretizou a sua publicitação.

E neste momento ainda não foi concluído.

Mas deve lembrar-se também que em 29 de novembro de 2012 ainda dizia a DG que “*está em curso o processo de lançamento dos procedimentos por ajuste direto (...), para o período compreendido entre 1 de novembro de 2012 a 31 de março de 2013*”³¹.

Sabendo pois que a partir de 1 de novembro de 2012 se interrompia a prestação de serviços antes contratualizada, o Estado, pela DGRSP, alega que só reuniu condições – nomeadamente jurídicas – para assegurar aquela necessidade imprescindível, em julho de 2013.

É uma situação e são dilações temporais inaceitáveis que em nada se conformam com o se dispõe na alínea c), do n° 1, do artigo 24°, do CCP.

20. Não pode este Tribunal continuar benevolmente a aceitar tal violação, sempre com base na compreensão da imprescindibilidade daquela prestação de serviços.
21. Assim, se conclui que não se verificaram os pressupostos que a lei fixa para a ativação do procedimento de ajuste direto, motivado por urgência imperiosa.

Não se verificando os pressupostos da alínea c) do n° 1 do artigo 24° do CCP e face ao valor que o contrato apresenta, deveria ter decorrido concurso público ou concurso

³¹ Vide acima alínea b) do n° 2.



limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 20º do CCP. Esta disposição foi assim violada.

III.C – O ajuste direto com convite a uma só entidade

22. Foi pois conduzido um procedimento por ajuste direto.

Optou a DGRSP em endereçar o convite somente a uma entidade: a adjudicatária.

23. É verdade que o CCP, no seu artigo 112º, admite que a entidade adjudicante proceda ao convite a uma só entidade.

No caso do ajuste direto ser formal e substancialmente válido, a lei permite que assim seja.

Contudo, tal admissão tem de ser também enquadrada face a todos os demais valores em presença.

Note-se que a realização de uma consulta a várias entidades não poria em perigo as urgências invocadas.

Note-se que é um contrato com um valor financeiro significativo: mais de 1,5 milhões de euros!

Note-se ainda que outros contratos já tinham anteriormente sido celebrados com a mesma adjudicatária, mediante ajuste direto.

Tudo militaria a favor de se introduzir um mínimo de concorrência para melhor satisfação das necessidades públicas!

Note-se sobretudo que, no caso, o ajuste direto não é nem formal nem substancialmente válido, como antes se demonstrou.

24. Dir-se-á que não se está a ter em conta que a prestação de serviços se iniciou em novembro de 2012 por aquela concreta entidade empresarial e o procedimento se lançou efetivamente em julho de 2013. Mas essa invocação é inaceitável, pois assim se tentaria justificar violações de princípios e de regras legais com outras violações dos mesmos ou de outros princípios e regras.

25. Tendo em conta que o ajuste direto, no caso, carece de fundamentação válida, houve pois desrespeito claro de princípios básicos da contratação pública - o da concorrência, o da igualdade, o da transparência, todos expressamente consagrados no nº 4 do artigo 1º do CCP – merecedor de um juízo desfavorável.



26. A propósito de tal violação relembre-se o que já se disse: é recorrente o recurso pelo Estado, na DGRSP, a procedimentos aquisitivos urgentes, sem apelo à concorrência, concretizados com as mesmas entidades empresariais, e com valores vultuosos.

III.D – Avaliação do ajuste direto realizado

27. A opção pelo ajuste direto com convite a uma só entidade não teve pois suporte legal. Contudo assim foi invocado no processo.

O ajuste direto é, como se sabe, uma das modalidades de procedimento estabelecidas no artigo 16º do CCP para a formação dos contratos e obedece às regras que neste estão fixadas, em especial nos artigos 112º e seguintes, mas também nas demais disposições genericamente aplicáveis aos vários tipos de procedimentos.

A opção pelo ajuste direto, quando permitida pela lei, não significa pois a opção pela formação de um contrato sem quaisquer regras.

Ora o que ocorreu no presente caso aponta no sentido de tais regras não terem sido observadas.

Por uma especial razão: é que aquilo que se entendeu designar no caso por “procedimento”, ocorreu já a prestação do serviço estava quase concluída.

28. Vejamos algumas disposições a título exemplificativo. As seguintes:

- a) O artigo 36º do CCP exige que “[o] procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar”. Obviamente tal decisão que formula os aspetos essenciais do que se pretende contratar tem de ser tomada antes da prestação se realizar. Ora no caso foi tomada muito depois;
- b) O artigo 38º prevê que “[a] decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no (...) Código, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar”. Tal decisão fundamentada tem de ser tomada antes da prestação se realizar. No caso foi tomada muito depois;
- c) O artigo 40º prevê que “[as] peças dos procedimentos de formação de contratos [s]ão (...) [no] ajuste direto, o convite à apresentação das propostas e o caderno de encargos(...)”. Tais peças que traduzem todos os aspetos da prestação que no caso se pretendia adquirir deveriam ser aprovadas, naturalmente, antes da prestação se executar. Ora, no caso, a



decisão de aprovação foi tomada quase no fim da execução da prestação. O convite foi enviado igualmente nessa fase final;

- d) O artigo 55º estabelece os impedimentos dos candidatos. Como se podia verificar, no caso, a existência de possíveis impedimentos se a prestação foi quase toda executada antes?
- e) Igualmente o artigo 81º prevê que “[n]os procedimentos de formação de quaisquer contratos, o adjudicatário deve apresentar (...) documentos de habilitação”. Dado que a prestação foi toda realizada antes do “procedimento” como se poderia dar cumprimento a esta disposição legal? Não podia;
- f) O artigo 56º estabelece que “[a] proposta é a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo”. Perante o caso concreto permita-se o comentário: “a fazê-lo?”. No caso estava quase tudo feito;
- g) O artigo 57º prevê quais os documentos que a proposta deve integrar. Naturalmente deve a proposta e tais documentos serem apresentados antes da prestação e como elementos balizadores da prestação. No caso, repete-se, estava a prestação quase toda executada;
- h) No artigo 73º diz-se que “[a] adjudicação é o ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas”. Ora, no caso, a adjudicação surge quase no fim da prestação estar executada. Não houve verdadeira adjudicação;
- i) Finalmente, no artigo 88º prevê-se que “[n]o caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, deve ser exigida ao adjudicatário a prestação de uma caução destinada a garantir a sua celebração, bem como o exacto e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração”. Ora na proposta para realização do “procedimento” aprovada e autorizada em 11 de julho também se prevê a prestação de caução. Para quê? Caucionando o quê, se quase tudo estava executado? E como se assegurou antes uma correta execução da prestação?

29. Todas as disposições referidas – e outras mais – foram violadas.

30. O que agora foi referido aponta decisivamente para uma conclusão: verdadeiramente não ocorreu procedimento de ajuste direto. Não houve observância de quaisquer regras procedimentais. Houve uma mera aquisição direta.

Houve verdadeiramente inobservância do disposto no CCP na sua Parte II. Ora tal situação só é admitida no CCP para os contratos previstos no seu artigo 5º que obviamente não podia suportar o presente.



III.E - Os efeitos retroativos do procedimento e do contrato, a portaria de extensão de encargos e o parecer prévio vinculativo previsto na Lei do Orçamento de Estado para os contratos de aquisição de serviços

31. É perante a avaliação anteriormente feita – de um procedimento aquisitivo urgente sem observância dos fundamentos legalmente fixados e ademais com convite dirigido a uma só entidade – que devemos considerar as questões relativas à retroatividade do procedimento e do contrato.
32. Como se viu, com a adjudicação feita em 25 de julho e celebrado o contrato em 13 de setembro de 2013, a prestação de serviços que constitui o objecto contratual decorreu entre 1 de novembro de 2012 e 31 de julho de 2013.

Relembra-se de novo que em 29 de novembro de 2012 ainda dizia a DG que “*está em curso o processo de lançamento dos procedimentos por ajuste direto (...), para o período compreendido entre 1 de novembro de 2012 a 31 de março de 2013*”.

33. Estabelece o artigo 287.º do CCP, em matéria de eficácia do contrato que “[a] plena eficácia do contrato depende da emissão dos actos de aprovação, de visto, ou de outros actos integrativos da eficácia exigidos por lei, quer em relação ao próprio contrato, quer ao tipo de acto administrativo que eventualmente substitua, no caso de se tratar de contrato com objecto passível de acto administrativo”.

E no mesmo artigo, no nº 2, permite-se que “[a]s partes podem atribuir eficácia retroactiva ao contrato quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos:

- a) Não seja proibida por lei;
- b) Não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros; e
- c) Não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à [fase³²] de formação do contrato”.

34. Como se sabe a regra geral em direito é a de que os atos e contratos devem dispor para o futuro ³³, admitindo-se como exceção a sua retroatividade.

³² A palavra “fase” não consta da versão original do CCP, nem de declarações de retificação, nem das versões republicadas do diploma. Mas trata-se certamente de um *lapsus scriptae* ou mesmo de uma mera “gralha”. Em alternativa poderá considerar-se que é a preposição “de”, imediatamente após, que está a mais no texto da lei. De qualquer forma, a solução interpretativa é a mesma.

³³ Vide, pela sua relevância na gestão administrativa, por exemplo, os artigos 127º e 128º do CPA. Mas recorde-se o que dispõe a CRP em matéria de retroatividade de leis e em matéria fiscal (vide nº 3 do artigo 18º, e nº 3 do artigo 103º). Vide ainda o artigo 12º do Código Civil.



Claramente nesse sentido vai a referida disposição do CCP quando diz que pode ser atribuída eficácia retroativa “quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem” e ainda desde que certas condições estejam verificadas.

35. Relembre-se o que a propósito desta temática se disse no Acórdão nº 14/09 – 31.MAR -1ªS/PL deste Tribunal:

“(...) num processo de contratação pública a adjudicação constitui um acto administrativo que encerra o procedimento de selecção do contratante particular, só ela exprimindo a inequívoca vontade de contratar, vinculando a entidade adjudicante e conferindo ao concorrente preferido a legítima expectativa da celebração do contrato nos termos legais.

Na realidade, antes da adjudicação, que culmina o processo de escolha, não é possível saber, com segurança, que haverá um contrato e que uma dada entidade será a adjudicatária.

Para além disso, num processo concorrencial, assumir que uma determinada entidade poderia iniciar a prestação de serviços antes de ser escolhida ofenderia, além do mais, princípios fundamentais de imparcialidade, concorrência e igualdade e lesaria os direitos e interesses legalmente protegidos dos restantes concorrentes ao procedimento de contratação.

Acréscce que só no acto de adjudicação se fixa o montante da despesa, se confirma a disponibilidade de verba orçamental para a suportar e se obtém a competente autorização para a sua realização, requisitos financeiros indispensáveis para que se possa assumir o compromisso contratual.

Assim, e nos termos do disposto no invocado artigo 128.º, n.º 2, alínea a), do CPA, antes desse acto de adjudicação não é possível dar por verificados pressupostos essenciais do contrato e da realização dos serviços a que ele se destina, como sejam a certeza de que pode haver um contrato, o seu conteúdo, a identificação da entidade que deve prestar os serviços e a autorização para a realização da correspondente despesa.

Deste modo, sem prejuízo da necessária apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação, em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio, possibilidade de atribuir eficácia retroactiva aos contratos, com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação”.

36. A concreta retroatividade verificada – face ao que acima se citou – está proibida por lei e consubstancia também uma restrição clara da concorrência garantida pelo disposto no CCP relativamente à formação do contrato.



Ocorreu pois violação direta do disposto no nº 2 do artigo 287º do CCP.

37. Para justificar a enorme dilação temporal verificada entre o início da prestação e o lançamento do procedimento, a adjudicação e a celebração do contrato, e defender não haver violação da lei em matéria de retroactividade, invocou a DGRSP dois argumentos:

- a) Em primeiro lugar referindo que o exigido pela lei – e secundado pela jurisprudência deste Tribunal - não se aplicava ao caso, na medida em que se tratava de um processo aquisitivo urgente e porque o convite tinha sido e podia ser dirigido a uma só entidade. Logo as questões relativas à oportuna manifestação da vontade de contratar pelo Estado e sua concretização e a observância do princípio da concorrência estavam ultrapassadas;
- b) Em segundo lugar, a necessidade de ser obtido o parecer prévio vinculativo previsto no nº 4 do artigo 75º da Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro e, ainda, a assinatura e publicação da portaria de repartição de encargos. E invocam-se as diligências feitas e os vários projectos de portaria elaborados, impostos pelo correr dos meses.

38. Quanto ao primeiro argumento, bastaria retomar-se o que já acima se disse, para ele cair por terra.

39. Quanto ao segundo, relembre-se o que acima se disse como notas prévias: na fiscalização prévia não se trata de identificar ou atribuir responsabilidades, mas sim de avaliar a conformidade legal e cabimento orçamental do contrato; no presente caso quem contrata é o Estado, independentemente das instâncias que, em cada momento da formação do contrato, agem em seu nome.

40. Mas analisemos a questão da portaria de extensão de encargos. No que importa ao presente processo dispõem os nºs 1 e 2 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho, nos seguintes termos:

“1 — (...) a abertura de procedimento relativo a despesas que dêem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização, designadamente com a aquisição de serviços e bens através de locação com opção de compra, locação financeira, locação-venda ou compra a prestações com encargos, não pode ser efetivada sem prévia autorização conferida em portaria conjunta do Ministro das Finanças e do respetivo ministro (...).

2 — Os contratos e as portarias a que se refere o número anterior devem fixar o limite máximo do encargo correspondente a cada ano económico”.



41. Como parece ser claro, esta disposição legal visa a boa ordenação da gestão financeira pública. Visa ela que quando se prevê encargo orçamental em mais de um ano económico em resultado de um procedimento aquisitivo, ou em ano que não seja o da sua realização, haja autorização do Governo, dada através do ministro competente pela gestão financeira global do Estado – o Ministro das Finanças – e pelo ministro responsável pela orientação ou superintendência do serviço ou organismo envolvido na aquisição e pela gestão financeira setorial do ministério em que este se integre, por dependência ou por tutela – “o respetivo ministro”.

Trata-se de ordenar os orçamentos e acautelar a gestão orçamental de anos futuros.

A autorização tem de ser obviamente prévia.

42. O que aconteceu no presente caso?

O facto da prestação de serviços se ter iniciado num ano, mas o procedimento só se ter iniciado no ano seguinte e muitos meses após, perverte tudo. Neste processo tudo se enredou.

Um entendimento formalista conduziria a considerar que é precisa a autorização por portaria antes do procedimento, independentemente do início da prestação. Uma abordagem substancial – que se sufraga - dirá que é precisa autorização ministerial antes do procedimento e este antes da prestação. Parece ser óbvio que assim deve ser. Só assim se cumprem os objetivos da lei da boa ordenação orçamental.

Mas a isto dirá, e disse a DGRSP, que apesar dos seus esforços não conseguiu obter a portaria e que a prestação era e é imprescindível.

Quanto à imprescindibilidade nada se contesta.

Mas relembra-se:

- a) Novamente, que em 29 de novembro de 2012 ainda dizia a DG que “*está em curso o processo de lançamento dos procedimentos por ajuste direto (...), para o período compreendido entre 1 de novembro de 2012 a 31 de março de 2013*”³⁴;
- b) Que é em 10 de janeiro de 2013 que a DG refere que “*preparou projeto de portaria, solicitando as competentes autorizações*”³⁵.

³⁴ Vide acima alínea b) do n° 2.

³⁵ Vide acima alínea c) do n° 2.



Mas voltamos a repetir: quem celebra o contrato é o Estado e o Estado – independentemente de quem age em seu nome – na formação do contrato não cumpriu adequadamente o disposto naquela disposição legal. Efetivamente em 1 de novembro iniciou-se uma prestação que produziria impacto orçamental em mais de um ano económico, sem que os competentes ministros, por ato regulamentar próprio, tivessem autorizado previamente.

Que sentido faz o Estado produzir uma portaria em julho de 2013 para boa programação financeira dizendo que é necessário realizar despesa depois de 1 de novembro de 2012? Com o devido respeito, nenhum.

43. Em conclusão: porque o procedimento não foi realizado no momento próprio, e porque no momento em que surgiu a obrigação contratual e correlativa emergência da despesa, não havia a dita portaria, houve violação da referida disposição legal: o nº 1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho.
44. A isto dir-se-á, como se diz no processo: mas como há violação daquela disposição legal se foi precisamente para seu cumprimento que a abertura do procedimento foi tão atrasada?

Quanto a este aspeto diremos o seguinte:

- a) O atraso deveu-se também a uma incorreta avaliação de quando iria terminar o concurso público internacional e, portanto, de quanto iria ser necessária a aquisição direta da prestação dos serviços. Aliás sendo autorizado em outubro de 2012, na Resolução do Conselho de Ministros ainda se previa a prestação de serviços em 2012. Como se isso fosse possível. E depois pensou-se que a prestação seria necessária só até 31 de março, depois 31 de julho e finalmente agora, até 31 de outubro;
- b) Diga-se ainda que sendo o argumento aceitável até 31 de dezembro – no pressuposto que não se poderia fazer uso do disposto no nº 3 do referido artigo 22º ³⁶ - a partir de 1 de janeiro de 2013 é evidente que o procedimento só teria efetivos encargos orçamentais no corrente ano. A partir daí o argumento de que era necessário aguardar pela portaria para lançar o

³⁶ Diz o nº 3 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho: “*Dentro dos 60 dias anteriores ao fim do ano económico, podem ser efetuadas adjudicações de bens ou serviços ou celebrados contratos de arrendamento cujos efeitos se iniciem no começo do ano económico imediato, desde que se verifiquem, cumulativamente, as seguintes condições: a) Constituir o fim da adjudicação ou da celebração do contrato despesa certa e indispensável; b) Os encargos contraídos não excederem a importância de dois duodécimos da verba consignada a despesas da mesma natureza no orçamento do ano em que se fizer a adjudicação ou se celebrar o contrato; c) Seja devidamente declarado que no projeto de orçamento aplicável foi inscrita a verba adequada para suportar a despesa*”.



procedimento deixa de existir. Logo, pelo menos no início do corrente ano, deveria ter sido registado o cabimento e compromissos orçamentais, no quadro dos fundos disponíveis então existentes, o que só veio a acontecer formalmente em setembro.

45. Quanto ao parecer prévio vinculativo previsto no n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (que aprovou o Orçamento do Estado para 2012) e n.º 4 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (que aprovou o Orçamento do Estado para 2013), tão prementemente solicitado e dando origem a vários percalços procedimentais que no processo se relatam, veja-se o seguinte.

Referem tais disposições legais que *“[c]arece de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças, (...) segundo a tramitação a regular por portaria do referido membro do Governo, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços”*.

Ora, a obrigação contratual surgiu em 1 de novembro de 2012 e nessa data não havia parecer que tinha de ser prévio.

46. Não foi dado pois cumprimento ao disposto no n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, disposição em vigor quando teve origem a obrigação contratual e emergiram os factos originadores da despesa.
47. É verdade que na Portaria n.º 470/2013, de 10 de julho – a portaria de repartição de encargos - se diz, no seu n.º 4, que o parecer prévio é, no caso, dispensado.

Contudo, no n.º 10 do já citado artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, estabeleceu-se que *“[s]ão nulos os contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados em violação do disposto no presente artigo”*.

As obrigações contratuais – substancialmente encaradas - constituídas a partir de 1 de novembro de 2012 são pois nulas por força da lei, não podendo uma dispensa regulamentar sanar aquele vício.

48. Finalmente e no que respeita a esta questão da retroatividade, veja-se o contrato ainda noutra perspetiva.

O contrato é o documento que fixa os direitos e as obrigações que dele são emergentes e que vinculam as partes.

Olhando o concreto contrato – mas para qualquer contrato se diria quase o mesmo – que sentido faz consagrar-se em texto contratual celebrado após o fim da prestação



do serviço, nomeadamente matéria como: sigilo e informação médica, proteção da mão-de-obra, obrigações do adjudicatário em relação ao seu pessoal, aumento ou diminuição dos postos de trabalho, manutenção de preços, execução da prestação em conformidade com os documentos contratuais, fiscalização e avaliação do serviço prestado, incumprimento e aplicação de penalidades, contagem dos prazos na fase de execução do contrato?

E pergunta-se como esteve o Estado defendido durante todo o período da efetiva prestação do serviço? Como pôde ser controlada a prestação?

E mesmo na perspetiva do adjudicatário, como estiveram os seus interesses defendidos? Por exemplo: tendo em conta que os números de compromisso só passaram a constar, segundo o processo, do contrato - aliás de forma manuscrita, em anotação final - face ao que se dispõe na LCPA ³⁷, no seu artigo 9º nº 2, como estiveram suficientemente salvaguardados os interesses do adjudicatário, durante toda a prestação, quando naquela disposição legal se estabelece que *“[o]s agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento de compromisso, ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente possua a clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido e sequencial (...), não poderão reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma”*?

E com esta observação, passemos à matéria seguinte.

III.F – As informações de cabimento e de compromisso

49. Também neste domínio importa reafirmar que o facto da prestação de serviços se ter iniciado muito antes do lançamento do procedimento, da adjudicação e da assinatura do contrato, tudo perverteu.
50. Como se disse na matéria de facto, foram prestadas as informações de cabimento nºs BW41302659, BW41303306 e BW41300059 e de compromisso nºs BW51312469 e BW5132470 para suporte dos encargos com o presente contrato, todas datadas de **13 de setembro de 2013**.

³⁷ Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis nºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro.



51. A alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º e o n.º 1 do artigo 45.º da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) ³⁸ estabelecem que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na respetiva dotação e compromisso orçamental.

Obviamente que a cabimentação e o compromisso orçamental têm de ser feitos antes da realização da despesa.

Diz-se aliás no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, sob a epígrafe de “*Registo de cabimento prévio*” que “[p]ara a assunção de compromissos, devem os serviços e organismos adotar um registo de cabimento prévio do qual constem os encargos prováveis”.

Ora no presente processo – lamentavelmente temos de repetir este facto *ad nauseum* – a despesa efetivamente começou a realizar-se em 1 de novembro de 2012. Substancialmente, foi antes desta data ou nesta data autorizada. E o contrato celebrado em 13 de setembro de 2013. E a informação de cabimento tem essa mesma data.

Substancialmente, repete-se, houve autorização da despesa, sem que se demonstre que tenha sido feita prévia cabimentação e compromisso orçamental.

52. Ocorreu pois violação da alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º e artigo 45.º da LEO e dos artigos 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

53. O mesmo se diga quanto ao registo do compromisso e à verificação da existência de fundos disponíveis para assunção do mesmo.

A LCPA ³⁹ veio estabelecer as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

O que se pretende, na parte respeitante à não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, é tão só que se limite a despesa, no sentido de qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder «assumir um compromisso se,

³⁸ Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 2/2002 de 28 de agosto, 23/2003, de 2 de julho e 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro, 37/2013, de 14 de junho.

³⁹ Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso: Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro.



Tribunal de Contas

previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir um compromisso»⁴⁰.

Ora a LCPA, na sua alínea a) do artigo 3º da LCPA refere são “*”[c]ompromissos” as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços”*”.

Ora, no presente caso, a obrigação de efetuar pagamentos surgiu em 1 de novembro de 2012. Não em 13 de setembro de 2013.

É verdade que a mesma disposição adianta que “*[o]s compromissos consideram -se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo”*”.

Mas também é óbvio que tal previsão legal assenta no pressuposto de que o procedimento de formação de atos e contatos decorre antes da sua prática e celebração.

No presente caso, pese embora o contrato tenha sido formalmente celebrado em 13 de setembro de 2013, é óbvio que uma ordem, pedido, proposta foi transmitida à adjudicatária antes de 1 de novembro de 2012, ainda que informalmente. E a confirmação da existência de fundos disponíveis, que antecede o registo do compromisso só foi formalmente efetuada, já os factos geradores da despesa tinham totalmente ocorrido.

54. A inexistência de compromisso válido no momento em que a obrigação de pagamento de despesa surgiu gera a sua nulidade nos termos do nº 3 do artigo 5º da LCPA: inexistindo àquela data número de compromisso válido e sequencial o contrato ou a obrigação subjacente são, para todos os efeitos, nulos.
55. Relembre-se ainda que a LCPA, no seu artigo 11º n.º 1, estabelece como cominação à assunção de compromissos em violação da lei a «*responsabilidade civil criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor*».
56. O que antes se referiu em matéria de autorização de encargos plurianuais à luz do Decreto-Lei nº 197/99 e de compromisso à luz da LCPA aplica-se *mutatis mutandis* à exigência de registo de compromisso plurianual fixado no artigo 6º desta lei e no 11º

⁴⁰ Cf. Noel Gomes, «*A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjetivo e principais obrigações*», Revista Direito Regional e Local, n.º 19, Julho/setembro de 2012, p. 47.



do Decreto-Lei n° 127/2012, de 21 de junho, que identicamente àquela data foram violados.

III.G – O atraso na remessa do contrato para fiscalização prévia e a sua produção de efeitos materiais antes da decisão deste Tribunal

57. Sobre as vicissitudes na remessa do contrato para fiscalização prévia falam por si os factos constantes acima no n° 2 desta decisão. Sobre vicissitudes idênticas noutros processos falam igualmente os factos constantes da alínea b) e seguintes do n° 5.

O n° 2 do artigo 85° da LOPTC estabelece que “[o]s processos relativos a atos e contratos que produzam efeitos antes do visto são remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 20 dias a contar, salvo disposição em contrário, da data do início da produção de efeitos”.

58. Ora, no presente caso, o contrato produziu efeitos antes do visto e foi enviado ao Tribunal para fiscalização prévia muito depois do prazo referido, contado a partir de 1 de novembro de 2012, data em que se iniciou a produção de efeitos: concretamente ocorreu um atraso de 206 dias úteis. Houve pois violação da referida disposição legal. Recorde-se que houve uma decisão expressa do Presidente do Tribunal indeferindo pedido de prorrogação de prazo e depois reafirmada.

Tal situação indicia o cometimento da infração prevista na alínea e) do n° 1 do artigo 66° da LOPTC.

59. Mas o que é igualmente relevante é que a LOPTC também determina no n° 4 do seu artigo 45° que “[o]s atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade”.

Ora, o contrato *sub judicio* enquadra-se nesta previsão legal e portanto não poderia produzir quaisquer efeitos antes da decisão em sede de fiscalização prévia.

Mas produziu: toda a prestação de serviços prevista no contrato foi executada.

Poderá invocar-se o disposto no n° 5 do mesmo artigo 45°. Contudo, para que a aplicação desta disposição fosse evidente seria necessário estarmos em situação de clara subsunção ao disposto na alínea c) do n° 1 do artigo 24° do CCP, o que não acontece.

60. Há pois indícios de que foi violado o n° 4 do artigo 45° da LOPTC.



61. Ora, tal situação indicia a prática de uma infração financeira geradora de responsabilidade sancionatória, à luz do que se dispõe na alínea h) do artigo 65º da mesma LOPTC quando nela se prevê “*execução de contratos que não tenham sido submetidos a fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente obrigados*”.
62. E mesmo que em sede própria se venha a reconhecer que não ocorreu a violação do disposto no nº 4 do artigo 45º da LOPTC, no presente processo há suficientes indícios de que ocorreram infrações previstas na alínea b) do nº 1 do mesmo artigo 65º pela violação de normas sobre execução dos orçamentos, bem como de assunção e autorização de despesas públicas.

III.H - Relevância das violações de lei no exercício das competências de fiscalização prévia

63. As violações de lei identificadas acima nos nºs 21, 25, 28 e 29, 43, 46 e 47, 52, 54 e 56 são relevantes no exercício das competências de fiscalização prévia por este Tribunal.
64. Os fundamentos que permitiram acima, no nº 21, considerar-se que ocorreu violação da alínea b) do nº 1 do artigo 20º e da alínea c) do nº 1 do artigo 24º do CCP conduziram a que se considerasse que, no caso, o contrato deveria ter sido precedido de procedimento concursal.

A ausência do concurso implica a falta de um elemento essencial da adjudicação, o que determina a respetiva nulidade, nos termos do artigo 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, como tem sido entendimento deste Tribunal.

Esta nulidade, que pode ser declarada a todo o tempo, origina a nulidade do contrato, nos termos do estabelecido no artigo 283.º, n.º 1, do CCP.

Ora, existindo um vício gerador de nulidade, nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC, tem este Tribunal de recusar o visto.

Mesmo que se entenda, à luz do que passou a dispor-se no artigo 283º-A do CCP, que o referido vício origina a anulabilidade do contrato, a ausência de procedimento concorrencial, com o impacto que com elevada probabilidade teria no resultado financeiro, é igualmente fundamento para recusa do visto, ao abrigo da alínea c) do referido nº 3 do artigo 44º da LOPTC. Refira-se, a propósito, que, para efeitos desta norma, quando aí se diz “[i]legalidade que (...) possa alterar o respectivo resultado financeiro” pretende-se significar que basta o simples perigo ou risco de que da



ilegalidade constatada possa resultar ou ter resultado uma alteração do resultado financeiro do procedimento.

65. Contudo, face à avaliação acima feita nos n.ºs 27 a 30, em que se conclui pela inexistência de qualquer procedimento, não pode deixar de se considerar que a formação do contrato não enferma só de inexistência de fundamentos para a realização de um procedimento de ajuste direto e a necessidade de se ter promovido um procedimento concursal. É que nem ajuste direto foi feito. Foi feita uma aquisição direta. Houve pois ausência absoluta de formalidades essenciais na formação do contrato. E esta situação enquadra-se claramente no artigo 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, sendo que a nulidade daí resultante não é posta em causa pela estatuição que pode resultar do referido artigo 283º-A do CCP.
66. A violação do n.º 2 do artigo 287º do CCP, acima identificada no n.º 36, configura igualmente um situação propiciadora de alteração dos resultados financeiros que se poderiam ter obtido no procedimento de formação do contrato.
67. As violações do n.º 1 do artigo 22º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, acima identificada no n.º 43, e da alínea b) do n.º 6 do artigo 42º da LEO, referida acima no n.º 54, configuram violações diretas de normas financeiras, o que constitui igualmente fundamento para recusa de visto por força da alínea b) do n.º 3 do referido artigo 44º da LOPTC.
68. A não observância no processo dos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, consagrados no n.º 4 do artigo 1º do CCP, acima referidos no n.º 25, configura igualmente uma situação de alteração dos resultados financeiros que se obteriam no caso de tais princípios terem sido rigorosamente observados.
69. As violações do artigo 26º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, acima indicadas nos n.ºs 46 e 47, do n.º 3 do artigo 5º da LCPA, acima apontada no n.º 54, e do artigo 6º também da LCPA e do artigo 11º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, referidas no n.º 56, são sancionadas pela lei com a nulidade, o que constitui igualmente fundamento para recusa de visto, por força da alínea a) do n.º 3 do referido artigo 44º da LOPTC.
70. Finalmente: a matéria constante dos n.ºs 57 a 62, indiciadora de cometimento de infrações financeiras, na sequência da decisão tomada no processo n.º 1263/2013 ⁴¹, impõe que esta decisão e a matéria constante do processo sejam avaliadas noutro domínio de controlo da competência deste Tribunal.

⁴¹ Acima referido na alínea e) do n.º 5



71. No presente processo há suficientes indícios de que as violações de lei identificadas envolvem, como acima se disse, o cruzamento de responsabilidades no Estado, em diferentes níveis – administrativo e político - que processos com esta dimensão financeira frequentemente originam.

Há igualmente indícios de que as ilegalidades cometidas e que fundamentam a recusa de visto estarão provavelmente relacionadas com orçamentos insuficientemente dotados, gerando a dificuldade ou mesmo impossibilidade de se praticarem atos que a lei prevê como pressuposto da conformidade legal de contratos. Surgem igualmente sinais de que há atos que deveriam ser praticados em tempo e o não são, arrastando-se indefinidamente.

Tais perceções não devem ser entendidos como causa desculpante, mas nelas assente deve este Tribunal formular um alerta a altos responsáveis pela gestão do Estado, direta ou indiretamente participantes no processo.

IV – DECISÃO

72. Pelos fundamentos indicados, nos termos do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.
73. Mais decidem, em especial face à matéria constante dos n.ºs 57 a 62, remeter cópia do presente acórdão, e do processo, aos serviços de apoio responsáveis pelo controlo concomitante, na sequência do que foi determinado no Processo n.º 1263/2013 para que naquele âmbito haja um tratamento global e uniformizado.
74. Face a toda a matéria do acórdão e ao referido no n.º 70, decidem ainda mandar remeter a presente decisão à Senhora Ministra da Justiça e ao Senhor Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça.
75. São devidos emolumentos nos termos do artigo 5º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas ⁴².

Lisboa, 23 de outubro de 2013

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

⁴² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



Tribunal de Contas

(José Mouraz Lopes)

(Alberto Fernandes Brás)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(José Vicente Gomes de Almeida)