



AUDITORIA À DIREÇÃO-GERAL DE
REINSERÇÃO E SERVIÇOS PRISIONAIS
PARA O APURAMENTO DE
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA IDENTIFICADA NO
EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA
INCIDENTE SOBRE OS PROCESSOS DE
VISTO N.^{OS} 1263, 1490, 1551 E 1552, TODOS
DO ANO DE 2013 E 268/2014

RELATÓRIO N.º 3/2016 – 1.ª S./ARF

Proc. n.º 12/2014 – 1ª S./ARF

TRIBUNAL DE CONTAS, LISBOA, 2016



Tribunal de Contas



ÍNDICE

<i>I.</i>	<i>INTRODUÇÃO</i>	<i>5</i>
<i>II.</i>	<i>FACTUALIDADE APURADA</i>	<i>7</i>
<i>III.</i>	<i>NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS</i>	<i>21</i>
<i>IV.</i>	<i>IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO EVENTUAL RESPONSÁVEL</i>	<i>26</i>
<i>V.</i>	<i>JUSTIFICAÇÕES</i>	<i>28</i>
<i>VI.</i>	<i>ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO</i>	<i>31</i>
<i>VII.</i>	<i>APRECIAÇÃO</i>	<i>38</i>
<i>VIII.</i>	<i>RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</i>	<i>48</i>
<i>IX.</i>	<i>PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</i>	<i>52</i>
<i>X.</i>	<i>CONCLUSÕES</i>	<i>53</i>
<i>XI.</i>	<i>DECISÃO</i>	<i>54</i>
	<i>FICHA TÉCNICA</i>	<i>57</i>
	<i>ANEXO I – MAPA DAS INFRAÇÕES GERADORAS DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA</i>	<i>59</i>
	<i>ANEXO II – RECOMENDAÇÕES ANTERIORMENTE FORMULADAS PELO TC</i>	<i>63</i>
	<i>ANEXO III – RESPOSTA APRESENTADA NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO</i>	<i>69</i>



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais¹ (DGRSP) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC), dois contratos de aquisição de serviços de saúde², dois contratos de aquisição de refeições confeccionadas³ e um contrato de aquisição de serviços educativos e de gestão⁴, a serem prestados em estabelecimentos prisionais e centros educativos, outorgados com as empresas I. A. Patrício – Prestação de Serviços de Saúde, Lda. (Processo n.º 1263/2013), Sucesso 24 Horas, Lda. (Processo n.º 1490/2013), consórcio Gertal/Itau/Socigeste (Processo n.º 1551/2013), Uniself, S.A. (Processo n.º 1552/2013) e União Meridianos Portugal (Processo n.º 268/2014).

De acordo com as decisões judiciais proferidas⁵, foi determinado que se procedesse ao apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, em virtude de se terem apurado os seguintes indícios de ilegalidade:

- a)** Execução material das prestações que constituem o objeto dos contratos com desrespeito pelo disposto no artigo 45.º, n.º 4, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁶ – processos n.ºs 1490/2013 e 268/2014;
- b)** Execução dos referidos serviços sem emissão de parecer prévio vinculativo, o que desrespeitou o disposto no n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e no n.º 4 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro – processos n.ºs 1263/2013 e 1490/2013;

¹ Na sequência da aprovação da Lei Orgânica do Ministério da Justiça, pelo Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29.12.2011, foi criada e aprovada a estrutura orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, pelo Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28.09.2012. Esta DGRSP sucedeu nas atribuições da Direção-Geral dos Serviços Prisionais (criada pelo Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27.04.2007) e da Direção-Geral de Reinserção Social (criada pelo Decreto-Lei n.º 126/2007, de 27.04.2007).

² Processos de Visto n.ºs 1263 e 1490/2013.

³ Processos de Visto n.ºs 1551 e 1552/2013.

⁴ Processo de Visto n.º 268/2014.

⁵ Decisões judiciais proferidas em 04.09.2013, 23.10.2013 (Acórdão n.º 26/2013 – 1.ª S/SS), 04.11.2013 e 06.05.2014 (Acórdão n.º 13/2014 – 1.ª S/SS).

⁶ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro e 20/2015, de 9 de março (que também a republicou), adiante designada LOPTC.



Tribunal de Contas

- c)** Execução dos serviços que constituem o objeto dos contratos sem precedência de prévia autorização ministerial de extensão de encargos em mais de um ano económico (portaria de extensão de encargos), o que desrespeitou o disposto no artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, no artigo 6.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso⁷ e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho⁸ – processos n.ºs 1263/2013 e 1490/2013;
- d)** Execução de serviços sem prévia cabimentação e compromisso orçamental, assim como sem prévia verificação da existência de fundos disponíveis, o que desrespeitou, respetivamente, o disposto nos artigos 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º e no artigo 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental⁹, nos artigos 3.º, alínea a) e 5.º, n.ºs 1 e 3, da LCPA e nos n.ºs 1 a 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho - processos n.ºs 1263/2013 e 1490/2013;
- e)** Não acatamento de recomendações anteriormente formuladas por este Tribunal - todos os processos.

Mais se determinou judicialmente que se procedesse ao apuramento de eventual responsabilidade sancionatória decorrente da remessa dos contratos para fiscalização prévia com atraso em relação ao prazo legalmente fixado para esse efeito e, como tal, com violação do n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC, o que se efetuou em documento separado, mediante a abertura do Processo Autónomo de Multa n.º 3/2015 – 1.ª Secção.

Analisada toda a documentação reunida, foi produzida o relato de auditoria que, em observância do disposto no artigo 13.º, n.ºs 1 a 3 da LOPTC, foi submetido, através

⁷ 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, adiante designada LCPA. Posteriormente à data dos factos, foi alterada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março.

⁸ Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro. Posteriormente à data dos factos, foi alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02 de junho.

⁹ 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 e 37/2013, de 14 de junho, adiante designada LEO. Posteriormente à data dos factos, foi alterada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho e revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.



Tribunal de Contas

de notificação¹⁰, a prévia audição do responsável nele identificado, a saber, o Diretor-Geral da DGRSP, Rui José Simões Bayão de Sá Gomes, tendo o mesmo apresentado as suas alegações, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente¹¹.

II. FACTUALIDADE APURADA

2.1. Processo de Fiscalização Prévia n.º 1263/2013

Cocontratante	Objeto contratual	Preço contratual (€)	Prazo de execução	Data da outorga do contrato	Data de envio ao TC	Tribunal de Contas	
						Data	Decisão
I. A. Patrício – Prestação de Serviços de Saúde, Lda.	Aquisição de “serviços de saúde” diversos a serem prestados em 5 Estabelecimentos Prisionais: Izeda, Lisboa, Setúbal e Pinheiro da Cruz	1.035.990,73	1.11.2012 a 31.07.2013	30.07.2013	16.08.2013	04.09.2013	Visado

- a)** Os serviços que constituem o objeto deste contrato foram executados entre 01 de novembro de 2012 e 31 de julho de 2013 (cláusula n.º 1), tendo sido informado que não foram efetuados pagamentos¹² antes da pronúncia do TC.
- b)** A portaria a autorizar a repartição de encargos em mais de um ano económico e a dispensar o parecer prévio vinculativo previsto no n.º 4 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Portaria n.º 470/2013), foi publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 131, de 10.07.2013.

¹⁰ Ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) n.º 4546, de 25.03.2015.

¹¹ A resposta encontra-se digitalizada em anexo III ao relatório.

¹² Ofício n.º 146/GDG/2013, de 16.08.2013.



Tribunal de Contas

O projeto desta portaria foi enviado ao Gabinete do então Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça, ao abrigo do ofício n.º 499/GSD/2012, de 21 de dezembro¹³.

Este pedido foi efetuado na sequência do indeferimento ao pedido de averbamento destes ajustes diretos ao despacho do mesmo Secretário de Estado (que tinha conduzido à publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2012)¹⁴, pelo Gabinete de Contratação/SEAP, comunicado por via eletrónica, em 28.12.2012¹⁵.

- c)** O contrato foi precedido de "ajuste direto", com invocação da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos¹⁶, autorizado por despacho do Subdiretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, Jorge Manuel Baptista Nunes de Azevedo, em substituição do Diretor-Geral, de 11 de julho de 2013, ao abrigo de subdelegação de competências¹⁷.
- d)** A autorização para o recurso ao procedimento em apreço, foi exarada na Informação n.º 59/2013, de 10 de julho de 2013, subscrita pelo jurista Nuno Salvador, invocando-se para esse efeito:

¹³ Ponto 6 do Memorando subscrito pela Subdiretora-Geral, de 16.08.2013 e enviado em anexo ao ofício n.º DSRFP/DCP/3435, de 16.08.2013.

¹⁴ Que autorizou a abertura de procedimento, a contratação e a realização da despesa com a aquisição dos serviços de saúde para um período trienal (inicialmente referido como sendo de 2012 a 2014).

¹⁵ Pontos 4 e 5 do mesmo Memorando.

¹⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S., n.º 62, de 28 de março de 2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de setembro e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, adiante designado CCP.

¹⁷ Despacho n.º 446/2013, do Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 9.01.2013. Delegou competência "para autorizar a realização da despesa até ao montante referido na alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, em matéria de contratação de cuidados de saúde para os Estabelecimentos Prisionais no período intercalar entre o terminus da vigência dos anteriores contratos celebrados e o início de vigência dos novos contratos autorizados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2012, de 04 de outubro, publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 199, de 15 de outubro de 2012."



Tribunal de Contas

- o facto da tramitação do concurso público com publicação no JOUE, aberto na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2012, de 04 de outubro¹⁸ (Diário da República, 1.ª Série, n.º 199, de 15.10.2012), se ter prolongado no tempo;
- as vicissitudes daí decorrentes e as diligências efetuadas para a autorização da assunção de compromissos plurianuais (designadamente, diversos ofícios que a DGRSP remeteu quer ao Chefe do Gabinete do ex-Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça - ofícios n.ºs 499/GSD, de 21 de dezembro de 2012 e 07/GSD, de 11 de janeiro de 2013 - quer ao Chefe do Gabinete de Sua Excelência a Ministra da Justiça - ofícios n.ºs 108/GSD/2013, 115/GSD/2013 e 157/GSD/2013, de 10 e 16 de abril, e 28 de maio de 2013¹⁹);
- a não prestação atempada de cuidados de saúde no local (estabelecimento prisional e clínicas psiquiátricas) a reclusos poder comprometer, de modo irremediável, a sua saúde e mesmo a sua vida.

Anteriormente, já o Diretor-Geral, Rui Sá Gomes, tinha, em 11 de janeiro de 2013, proposto ao ex-Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, Fernando Ferreira Santo, com a sua concordância, o recurso a idêntico procedimento e por iguais razões, para a aquisição destes serviços, para o período de novembro de 2012 a março de 2013 (data que se estimava para o termo do concurso público internacional aberto para a aquisição destes serviços, para o ano de 2013).

- e)** A adjudicação foi feita em 25 de julho de 2013, por despacho do Diretor-Geral, Rui Sá Gomes.

¹⁸ Que, como já se referiu, autorizou a realização de despesa com a aquisição de serviços de saúde, para os 47 estabelecimentos prisionais, para os anos de 2012 a 2014, inclusive. A intenção de abertura deste concurso foi manifestada pela DGRSP, desde logo, no ofício n.º 2274/DSGRFP/2011, de 15 de dezembro, arquivado a fls. 192 e ss. do Processo n.º 1480/2011. No Acórdão n.º 19/2014, de 29 de abril – 1.ª S/PL, fls. 3, menciona-se que a DGRSP terá desencadeado a abertura do procedimento no 1.º semestre de 2011.

¹⁹ É, ainda, referenciada a existência de um ofício enviado à tutela, com o n.º 3084/DSGRFP/2012, de 12 de outubro – Vide Memorando de 16 de agosto de 2013, subscrito pela Subdiretora-Geral, Julieta Nunes, e anexo ao Ofício de remessa do contrato para fiscalização prévia do TC.



Tribunal de Contas

- f)** As informações de cabimento e de compromisso relativas à despesa em apreço estão datadas de 25 e 31 de julho de 2013, e subscritas pela Chefe de Divisão, em substituição, Florbela Brites.
- g)** Existem também três documentos intitulados de “Pré-comprometimento de recursos” n.ºs BW 41300059, BW 41302659 e BW 41303306, criados em 30.01.2013, 28.03.2013 e 15.04.2013, respetivamente e relativos a:
- serviços de saúde de 1.11.2012 a 31.03.2013, no valor de 1.503.245,51 €;
 - serviços de saúde para 47 estabelecimentos prisionais, no valor de 1.205.223,24 €;
 - serviços de saúde de 1.11.2012 a 31.03.2013, no valor de 167.051,80 €.
- h)** A respetiva minuta foi aprovada por despacho do Subdiretor-Geral, Jorge Azevedo, de 30 de julho de 2013.
- i)** O contrato foi assinado em 30 de julho de 2013, com a I. A. Patrício – Prestação de Serviços de Saúde, Lda., no valor de 1.035.990,73 €.
- j)** O contrato foi remetido para fiscalização prévia em 16 de agosto de 2013.
- k)** Com relevância para a apreciação do atraso na remessa do contrato, apurou-se que a DGRSP apresentou pedidos de prorrogação daquele prazo legal (20 dias), nos seguintes termos:
- k.1.** Em 29 de novembro de 2012 e 10 de janeiro de 2013²⁰, invocando atrasos respeitantes ao procedimento de concurso público com publicação no JOUE, tais como autorizações do Governo no que concerne aos compromissos plurianuais e parecer prévio vinculativo, tendo, contudo, estes pedidos sido indeferidos por despachos do Presidente do Tribunal de Contas, de 14 de dezembro de 2012 e 1 de fevereiro de 2013, respetivamente;

²⁰ Ofícios n.ºs 476/GDG/2012 e 6/GDG/2013.



Tribunal de Contas

k.2. Em 19 de fevereiro de 2013²¹, a DGRSP reiterou o pedido de prorrogação invocando que aguardava a publicação da portaria de extensão de encargos, tendo este Tribunal respondido que a documentação seria junta ao processo de visto que viesse a ser criado, na sequência do envio do contrato;

k.3. Em 17 de maio de 2013²², a DGRSP, mais uma vez reiterou os motivos já apresentados ao TC para o atraso no envio dos contratos, tendo este ofício sido junto ao respetivo processo de fiscalização prévia, entretanto aberto com a receção do contrato de aquisição de serviços.

l) O contrato foi visado em sessão diária de visto, de 4 de setembro de 2013.

2.2. Processo de Fiscalização Prévia n.º 1490/2013

Cocontratante	Objeto contratual	Preço contratual (€)	Prazo de execução	Data da outorga do contrato	Data de envio ao TC	Tribunal de Contas	
						Data	Decisão
Sucesso 24 Horas, Lda.	Aquisição de "serviços de saúde" diversos a serem prestados em 40 Estabelecimentos Prisionais	1.572.044,46	1.11.2012 a 31.07.2013	13.09.2013	04.10.2013	23.10.2013	Recusado pelo Acórdão n.º 26/2013-1.ª S/SS, de 23.10.2013 e mantido em recurso – Acórdão n.º 6/2014 – 1.ª S/PL, de 29.04.2014.

a) A prestação de serviços foi executada entre 1 de novembro de 2012 e 31 de julho de 2013 (artigo 1.º do contrato) mas, de acordo com o informado²³, não foram efetuados pagamentos, estando a DGRSP ciente de que não poderiam ser feitos antes da obtenção do visto.

b) A repartição de encargos e compromissos plurianuais e a dispensa de parecer prévio vinculativo foram autorizados também pela Portaria n.º 470/2013,

²¹ Ofício n.º 40/GDG/2013.

²² Ofício n.º 146/GDG/2013.

²³ Ofício n.º DSRFP/DCP, de 04.10.2013.



Tribunal de Contas

publicada no Diário da República, 2.^a Série, n.º 131, de 10.07.2013, com o mesmo antecedente mencionado na alínea b) do ponto II.2.1. deste relatório.

- c)** Este contrato foi igualmente precedido de “ajuste direto”, com invocação da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, do CCP, autorizado por despacho de 11 de julho de 2013, do Subdiretor-Geral, em regime de substituição, Jorge Manuel Baptista Nunes de Azevedo, exarado na Informação n.º 58/2013, de 10 de julho de 2013, subscrita pelo jurista Nuno Salvador, com justificação idêntica à apresentada para o procedimento mencionado no ponto II.2.1. deste relatório.
- d)** A adjudicação foi feita em 25 de julho de 2013, por despacho do Diretor-Geral, Rui Sá Gomes.
- e)** A respetiva minuta foi aprovada por despacho também do Diretor-Geral, Rui Sá Gomes, de 30 de agosto de 2013.
- f)** O contrato foi assinado, em 13 de setembro de 2013, com a Sucesso 24 Horas, Lda., no valor de 1.572.044,46 €.
- g)** As informações de cabimento e de compromisso orçamental e em fundos disponíveis estão datadas de 13 de setembro de 2013. Mencione-se, ainda, o pré-comprometimento de recursos referido na alínea g) do ponto II.2.1. deste relatório e confirmado no ponto 55 (e em documento anexo a este) das alegações da DGRSP (apresentadas no recurso da decisão de recusa de visto do TC sobre este contrato), a saber:

"Tal como identificado no Quadro 1, em anexo, a declaração de cabimento inicial foi registada no Sistema Informático em 11.01.2013 em razão do Sistema GERFIP não ter ficado disponível para utilização da DGRSP logo no início de janeiro de 2013 (declarações de cabimento em anexo 1). Em virtude de tal situação e conforme consta em anexo ao nosso ofício n.º 07/GSD, datado de 11.01.2013, Informação n.º 01/GDG-JN/2013, de 10 de janeiro, que constitui o anexo 2, nesta data, considerando a urgência na tramitação do processo, foi emitida uma declaração de compromisso pelo competente serviço de contabilidade em como o encargo emergente da prestação de cuidados integrados de



saúde à população prisional, período de 01 de novembro de 2012 a 31 de março de 2013, se encontrava devidamente inscrito no OE/2013, e bem assim que a declaração de compromisso seria substituída por informação de cabimento a emitir com base no sistema GERFIP após conclusão dos trabalhos de inicialização do OE/2013.”

- h)** O contrato foi remetido para fiscalização prévia do TC, em 4 de outubro de 2013.
- i)** Para a remessa deste contrato foi solicitada prorrogação de prazo nos mesmos termos já identificados na alínea k) do ponto II.2.1. deste relatório.
- j)** Em Subsecção da 1.^a Secção, de 23 de outubro de 2013, foi recusado o visto ao contrato (Acórdão n.º 26/2013) decisão que foi confirmada pelo Plenário da 1.^a Secção, em 29 de abril de 2014 (Acórdão n.º 6/2014), nos seguintes termos:
- Não se verificaram os pressupostos fáticos para o recurso ao ajuste direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, sendo que face ao valor do contrato o procedimento a adotar deveria ter sido o de concurso público ou limitado por prévia qualificação, previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do mesmo CCP;
 - Igualmente se verificou o desrespeito dos princípios básicos da contratação pública consagrados no artigo 4.º, n.º 1, e na parte II do mesmo Código, uma vez que o comportamento da DGRSP consubstanciou uma verdadeira aquisição direta sem observância de quaisquer regras procedimentais;
 - Atribuição de efeitos retroativos ao contrato, com violação do disposto no artigo 287.º, n.º 2, do CCP;
 - Inexistência, em momento anterior ao da execução da prestação de serviços e consequente assunção da despesa, de prévia autorização de extensão de encargos, conferida em portaria, prevista no n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
 - inexistência, igualmente em momento anterior ao da execução das prestações contratuais e consequente assunção da despesa, do parecer prévio vinculativo (ou dispensa) previsto no n.º 4.º do artigo 26.º da Lei n.º



64-B/2011, de 30 de dezembro e do n.º 4 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro;

- Acresce que, também na data do início da execução dos serviços, não foi demonstrado que a despesa tivesse sido previamente cabimentada e comprometida orçamentalmente e em fundos disponíveis, pelo que foram violados os artigos 42.º, n.º 6, alínea b) e 45.º, da LEO, 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, 5.º, n.ºs 1 e 3 da LCPA e nos n.ºs 1 a 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;

k) Também nos mesmos arestos e face à data de início dos serviços em apreço, o seu valor e a data de remessa do contrato para efeitos de fiscalização prévia, se concluiu que foram violados os artigos 45.º, n.º 4, e 81.º, n.º 2, ambos da LOPTC.

l) Posteriormente, a DGRSP celebrou com o mesmo cocontratante os seguintes contratos para a aquisição de serviços de saúde:

- para o período de 1.08.2013 a 31.12.2013, precedido de ajuste direto, em termos semelhantes aos agora identificados, o qual foi visado em recurso (Acórdão n.º 17/2014 – 1.ª S/PL, de 21.10.2014)²⁴;
- para o período de 1.01.2014 a 30.06.2014, precedido de concurso público no JOUE, visado por este Tribunal em 28.01.2014²⁵.

²⁴ Processo n.º 1829/2013.

²⁵ Processo n.º 1792/2013.



2.3. Processos de Fiscalização Prévia n.ºs 1551 e 1552/2013

Cocontratante	Objeto contratual	Preço contratual (€)	Prazo de execução	Data da outorga do contrato	Data de envio ao TC	Tribunal de Contas	
						Data	Situação
Gertal – Itau – Socigeste, ACE.	Aquisição de serviços de fornecimento de refeições para diversos Estabelecimentos Prisionais e Centros Educativos (Lotes n.ºs 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 9)	488.509,00	1.07.2013 a 16.07.2013	23.09.2013	11.10.2013	28.11.2013	Visto Tácito
Uniself – Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, S.A.	Aquisição de serviços de fornecimento de refeições para diversos Estabelecimentos Prisionais (Lotes n.ºs 5 e 8)	319.729,32		20.09.2013			

- a)** A execução dos serviços a que respeitam ambos os contratos decorreu entre 1 e 16 de julho de 2013 (cláusula 3.^a) mas, de acordo com o esclarecido²⁶, não foram efetuados pagamentos, estando a DGRSP ciente de que não poderiam ser feitos antes da obtenção do visto.
- b)** A autorização para contratar fora do acordo-quadro, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 10 de fevereiro, foi concedida por despacho do Secretário de Estado do Tesouro, Joaquim Pais Jorge, em 19 de julho de 2013.
- c)** Estes contratos foram precedidos de “ajuste direto”, com invocação da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, do CCP, autorizado por despacho do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, Rui Sá Gomes, em 19 de agosto de 2013, exarado na Informação n.º 163/DAP/2013, da mesma data, subscrita pela técnica superior, Cármen Vieira Lopes, e fundamentado²⁷ na:

²⁶ Ofício n.º 6026/DSRFP, de 11.10.2013.

²⁷ Informação n.º 150/DAP/2013, de 05 de agosto de 2013.



- *"(...) impossibilidade, por razões estranhas à entidade adjudicante de concluir em tempo o procedimento aquisitivo que se encontrava em preparação na UCMJ, ao abrigo do acordo quadro – refeições confeccionadas (AQ15-RC), com a referência PAQ/35/UCMJ/2012, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do art. 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)" e "(...) impossibilidade de qualquer suspensão ou constrangimento na prestação destes serviços face ao seu impacto no Sistema Prisional e de Reinserção (...)"*.

Os contratos que vieram posteriormente a ser celebrados ao abrigo do acordo quadro a que se alude nesta Informação foram registados em 07.06.2013, no TC, sob os n.ºs 875 e 876/2013 e foram visados em 16.07.2013.

- d)** A adjudicação foi feita em 23 de agosto de 2013, por despacho do Diretor-Geral, Rui Sá Gomes²⁸.
- e)** As informações de cabimento e de compromisso estão datadas de 20, 23 e 30 de agosto de 2013 (BW 41309235, BW 51311640 e BW 51311642), e são subscritas pela Chefe de Divisão, em substituição, Florbela Brites.
- f)** De acordo com o alegado em sede de contraditório, estas informações decorreram da *"autonomização contabilística dos processos ao nível dos registos GERFIP"* efetuados em 05.02.2013 (cabimento), 6.06.2013 (compromisso) e 4.06.2013 (Informação de controlo de fundos disponíveis) - ponto 124 das alegações – sendo que a *"(...) integralidade da despesa inerente aos contratos (Processos n.º 1551 e n.º 1552/2013), estava suportada pelas declarações de cabimento, compromisso e de fundos disponíveis que integraram os Processos n.º 875 e 876/2013 (...)"* – ponto 122 das alegações.
- g)** A respetiva minuta foi aprovada por despacho do Diretor-Geral, Rui Sá Gomes, de 13 de setembro de 2013.

²⁸ Ao abrigo da delegação de competências conferida pelo Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, Fernando Ferreira Santo, exarado na Informação n.º 150/DAP/2013, de 05 de agosto de 2013.



Tribunal de Contas

- h)** Os contratos foram assinados em 23 e 20 de setembro de 2013, respetivamente, com:
- com o consórcio Gertal – ITAU - Socigeste, ACE., no valor de 488.509,00 €;
 - com a Uniself, S.A., no valor de 319.729,32 €.
- i)** Os contratos foram remetidos para fiscalização prévia do TC, em 11 de outubro de 2013²⁹.
- j)** A DGRSP solicitou a prorrogação do prazo de remessa para estes contratos em 24.07.2013³⁰, com a justificação de que os contratos outorgados na sequência do acordo-quadro ainda não se encontrarem em execução, uma vez que eram de valor superior a 950.000,00 € e, como tal não podiam produzir efeitos por força do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, e não ser possível interromper o fornecimento de refeições aos reclusos. Assim, desencadearam um pedido de exceção para contratar fora do acordo-quadro por um período de 31 dias, o qual ainda não tinha sido deferido.
- Este pedido de prorrogação de prazo reiterado em 19.08.2013³¹, foi indeferido, uma vez que os serviços a que respeitavam as contratações já se encontravam totalmente executados (despachos de 26.07.2013 e 17.09.2013).
- k)** Em ambos os processos foi reconhecida a formação de Visto Tácito, em 28 de novembro de 2013.

²⁹ Ofício n.º 6026/DSRFP.

³⁰ Ofício n.º 3172/DSRFP.

³¹ Ofício n.º DSRFP/DCP/2013.



2.4. Processo de Fiscalização Prévia n.º 268/2014

Cocontratante	Objeto contratual	Preço contratual (€)	Prazo de execução	Data da outorga do contrato	Data de envio ao TC	Tribunal de Contas	
						Data	Decisão
União Meridianos Portugal	Aquisição de Serviços Educativos e de Gestão no Centro Educativo de Santa Clara	1.676.904,12	1.01.2014 a 18.09.2014 (sem prejuízo do seu termo final poder ocorrer em data anterior, aquando do início da produção de efeitos do contrato que emerja do procedimento de concurso público internacional)	7.02.2014	17.02.2014	6.05.2014	Recusado pelo Acórdão n.º 13/2014-1.ª S/SS, de 6.05.2014, tendo sido mantida a recusa no Acórdão n.º 16/2014-1.ª S/PL, de 21.10.2014

- a)** O parecer prévio vinculativo a que se refere o artigo 75.º, n.º 4, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, foi emitido em 21.11.2013.
- b)** Este contrato foi precedido de "ajuste direto", com invocação das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 24.º, do CCP, autorizado por despacho³² do Diretor-Geral, Rui Sá Gomes, em 27 de novembro de 2013, exarado na Informação n.º 146/DGRSP/DSFP-DP/2013, de 22 de novembro de 2013, subscrita pela Chefe de Divisão, Luísa Marques Anastácio, na qual se menciona que a escolha deste procedimento se deveu ao facto de ter ocorrido delonga na conclusão do procedimento referente ao respetivo concurso público com publicação no JOUE e não ser possível interromper a prestação de serviços em causa.

Mencione-se que o pedido de autorização para abertura do concurso público com publicação no JOUE a que se alude foi submetido à tutela em 6.11.2013, cerca de 12 dias antes do termo do contrato então vigente para a prestação destes serviços (embora se afirme também que a DGRSP iniciou a sua preparação ainda em 2012) como se refere no Acórdão n.º 16/2014 – 1.ª S/PL.

³² Ao abrigo da competência delegada pelo despacho n.º 14212/2013, do Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, Fernando Ferreira Santo, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 5 de novembro.



Tribunal de Contas

- c)** A adjudicação foi feita em 09 de dezembro de 2013, por despacho do Diretor-Geral, Rui Sá Gomes.
- d)** A prestação de serviços objeto do contrato iniciou-se em 1 de janeiro de 2014 (cláusula 3.ª).
- e)** A respetiva minuta foi aprovada por despacho do Diretor-Geral, Rui Sá Gomes, de 13 de janeiro de 2014.
- f)** O contrato foi assinado em 7 de fevereiro de 2014, com a União Meridianos Portugal, com o preço máximo diário por jovem de 118,98 €, correspondente a 27 jovens, o que perfazia o montante global de 1.676.904,12 €.
- g)** As informações de cabimento e de compromisso estão datadas de 7 e 10 de fevereiro de 2014, subscritas pela Chefe de Divisão, em substituição, Florbela Brites.

Foi ainda efetuado um pré-comprometimento de recursos, como n.º BW 41401064, em 31 de janeiro de 2014 e emitida uma declaração de compromisso, pela Chefe de Divisão, em 3 de outubro de 2013, no sentido de no projeto de orçamento da Direção-Geral, para 2014, se encontrar assegurada a inscrição de verba no valor de 1.696.917,60 €, assim como um cabimento com o n.º BW 41311881, da mesma data, na importância de 279.568,80 €.

- h)** O contrato foi remetido para fiscalização prévia do TC, em 17 de fevereiro de 2014³³.
- i)** Refira-se que, em 29 de janeiro de 2014³⁴, a DGRSP tinha solicitado uma prorrogação do prazo para o envio do contrato, alegando a necessidade de proceder a uma alteração orçamental, a qual só seria exequível a partir de 1 de fevereiro de 2014.

³³ Ofício n.º DSRFP/319/2014.

³⁴ Ofício n.º 275/DSRFP.



Este pedido não foi apreciado, uma vez que, entretanto, foi enviado o contrato em apreço.

j) Por acórdão, proferido em Subsecção da 1ª Secção, de 6 de maio de 2014 (Acórdão n.º 13/2014), foi recusado o visto ao contrato, nos seguintes termos:

- Não se verificaram os pressupostos para o recurso ao ajuste direto nos termos das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, sendo que face ao valor do contrato o procedimento a adotar deveria ter sido o de concurso público ou limitado por prévia qualificação e publicação no JOUE, previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do mesmo CCP;
- Igualmente se verificou o desrespeito dos princípios básicos da contratação pública consagrados no artigo 4.º, n.º 1 do citado CCP e da Parte II do mesmo Código, uma vez que o comportamento da DGRSP consubstanciou uma verdadeira aquisição direta sem observância de quaisquer regras procedimentais;
- Tendo o início dos serviços ocorrido em data anterior à celebração do contrato foi violado o disposto no artigo 287.º, n.º 2, do CCP.

k) Também no mesmo aresto e face à data de início dos serviços em apreço, o seu valor e a data de remessa do contrato para efeitos de fiscalização prévia, se concluiu que foram violados os artigos 45.º, n.º 4, e 81.º, n.º 2, ambos da LOPTC.

l) Desta decisão foi interposto recurso (Recurso Ordinário n.º 15/2014), a qual foi mantida por Acórdão, em Plenário da 1ª Secção, de 21 de outubro de 2014 (Acórdão n.º 16/2014).



III. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS / CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

✚ DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC

3.1. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, os contratos de aquisição de serviços celebrados pelo Estado e seus serviços que sejam geradores de despesa, de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito e reduzidos a escrito por força de lei, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TC³⁵.

✚ DA EXECUÇÃO DOS ATOS/CONTRATOS ANTES DA PRONÚNCIA DO TC, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

3.2. A produção de efeitos financeiros dos contratos sujeitos a fiscalização prévia encontra-se condicionada, desde logo, pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos "*(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes (...)*".

3.3. Acresce que, os n.ºs 4 e 5 do citado artigo 45.º, dispõem, ainda, que "*Os 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*" (n.º 4), exceto quanto "*aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não*

³⁵ Estão sujeitos à fiscalização prévia do TC, entre outros, os contratos de aquisição de serviços que, nos termos do artigo 48.º, isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si titulem um valor de despesa igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento do Estado (para o ano de 2012, 350.000,00 €, cfr. artigo 184.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, valor que se manteve para 2013, cfr. artigo 145.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12, para 2014, cfr. artigo 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12 e para 2015, cfr. artigo 145.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12).



possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei (n.º 5).

- 3.4.** O início de execução do contrato em desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC e/ou a autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do TC, com inobservância dos n.ºs 1 ou 4 do mesmo artigo, na data dos factos relatados, era suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista nas alíneas b) ou h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*Violação das normas sobre (...) assunção (...) de despesas públicas ou compromissos*” e “*(...) execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos*”.

Atualmente, por força da alteração introduzida pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o desrespeito do artigo 45.º da LOPTC é suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º desta Lei, “*Pela execução de atos ou contratos (...) que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º.*”

- 3.5.** Também, nos termos do n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC, quando “*(...) os atos e contratos (...) produzam efeitos antes do visto devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 20 dias a contar (...) da data do início da produção de efeitos.*”
- 3.6.** A não observância deste prazo é suscetível de determinar responsabilidade sancionatória, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC.

✚ DA (IN)EXISTÊNCIA DE PORTARIA DE EXTENSÃO DE ENCARGOS

- 3.7.** De acordo com artigo 22.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, a abertura de procedimento relativo a despesas, entre outras, com aquisição de serviços, que dêem encargo orçamental em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização, não pode ser efetivada sem prévia autorização conferida em portaria conjunta do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo serviço ou organismo.



Tribunal de Contas

- 3.8.** Como se menciona no Acórdão n.º 26/2013, atrás citado, “(...) *esta disposição legal visa a boa ordenação da gestão financeira pública. (...) Trata-se de ordenar os orçamentos e acautelar a gestão orçamental de anos futuros.*”
- 3.9.** Tal exigência de autorização e registo de encargos plurianuais encontra-se também plasmada no artigo 6.º da LCPA “(...) *A assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação (...) está sujeita a autorização prévia(...)*” e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
- 3.10.** A abertura de procedimento, celebração de contrato ou a execução de serviços, sem precedência da publicação daquela portaria, comumente designada de portaria de repartição ou de extensão de encargos, é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

✚ DA (IN)EXISTÊNCIA PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

- 3.11.** De acordo com o estabelecido no artigo 26.º, n.º 4, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e no artigo 75.º, n.º 4, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (normas aplicáveis aos contratos auditados), carece de parecer prévio vinculativo do Ministro das Finanças, a celebração de contratos de prestação de serviços.
- 3.12.** A autorização de contratos ou a execução de prestações de serviços sem precedência daquele parecer (ou sua dispensa pelo referido membro do Governo) é suscetível de constituir igualmente responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

✚ DA DECLARAÇÃO DE CABIMENTO E DE COMPROMISSO ORÇAMENTAL E EM FUNDOS DISPONÍVEIS

- 3.13.** A alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º e o artigo 45.º da LEO, assim como o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, dispõem que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, para além de ser legal,



Tribunal de Contas

disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento em dotação com adequada classificação da despesa e compromisso orçamental.

3.14. Acresce que o artigo 13.º do citado Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, estabelece, ainda, que para a *"(...) a assunção de compromissos, devem os serviços e organismos adotar um registo de cabimento prévio do qual constem os encargos prováveis"*.

3.15. No que respeita à assunção de compromissos, é importante, também atender à LCPA e ao Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06. Assim,

3.16. Determina o artigo 5.º, n.º 1, da LCPA, que *"Os (...) dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (...)"*.

Ainda, nos termos do n.º 2 do citado preceito legal *"(...) As entidades têm obrigatoriamente sistemas informáticos que registam os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento (...)"*.

O n.º 3 deste artigo comina com nulidade do contrato ou da obrigação, a inexistência de um compromisso válido e sequencial.

Por último, o n.º 5 deste mesmo artigo menciona, ainda, a necessidade de verificação prévia da conformidade legal da despesa.

3.17. Por sua vez, o artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, vem desenvolver as normas anteriores, estabelecendo designadamente que *"(...) os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis(...)"* bem como *"(...) Nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições:*

- a) Verificada a conformidade legal da despesa, nos termos da lei;*
- b) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;*
- c) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente (...)"*



- 3.18.** Dispõe, igualmente, o artigo 9.º, n.º 1, da LCPA que "*(...) Os pagamentos só podem ser realizados quando os compromissos tiverem sido assumidos em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei, em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas e após o fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições (...)*"³⁶.
- 3.19.** Dispõe, também, o n.º 1 do artigo 11.º da LCPA que "*(...) Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor (...)*".
- 3.20.** A autorização de contratos ou a execução de prestações de serviços sem precedência de cabimento e compromisso orçamental, assim, como de registo do compromisso em fundos disponíveis, é suscetível de também gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

✚ DO NÃO ACATAMENTO DE RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TC

- 3.21.** De acordo com as competências que lhe estão atribuídas, o TC pode formular recomendações aos serviços com vista a suprir ou a evitar, em situações futuras, o cometimento de ilegalidades já detetadas.
Esta faculdade encontra-se prevista, designadamente no n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC.
- 3.22.** Ora, o não acatamento reiterado e injustificado de recomendações constitui a infração financeira prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

³⁶ Negrito nosso.



IV. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO EVENTUAL RESPONSÁVEL

Importa observar, desde logo, que os contratos em apreço respeitam à aquisição de “serviços de saúde”, de serviços de fornecimento de refeições e de serviços educativos a prestar em estabelecimentos prisionais e centros educativos.

Nos termos das alíneas g) e l) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro (orgânica da DGRSP), compete à DGRSP gerir e assegurar as prestações de serviços acima identificadas.

Assim, de acordo com os artigos 4.º e 7.º do mesmo diploma legal, este serviço é dirigido por um diretor-geral, com as competências aí descritas e aquelas que, por força da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, republicada em anexo à Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, são atribuídas a um dirigente superior, designadamente representar a direção-geral, praticar todos os atos necessários ao normal funcionamento dos serviços e autorizar despesas dentro dos limites estabelecidos por lei [artigo 7.º, n.º 1, alíneas d) e m), e n.º 3, alínea e)].

Por despacho³⁷ do Primeiro-Ministro e da Ministra da Justiça, foi nomeado para o cargo de Diretor-Geral, Rui José Simões Bayão de Sá Gomes, com efeitos a 1 de outubro de 2012.

Relativamente aos contratos respeitantes à prestação de “serviços de saúde”, menciona-se, ainda, o disposto no Despacho n.º 446/2013, do então Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 9.01.2013:

"(...) subdelego no Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, Dr. Rui José Simões Bayão de Sá Gomes (...) a competência para autorizar a realização da despesa até ao montante referido na alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, em matéria de contratação de cuidados de saúde para os Estabelecimentos Prisionais no período intercalar entre o terminus da vigência dos anteriores

³⁷ Despacho n.º 15253/2012, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 230, de 28 de novembro de 2012.



Tribunal de Contas

contratos celebrados e o início de vigência dos novos contratos autorizados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2012, de 04 de outubro, publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 199, de 15 de outubro de 2012."

Mais se menciona que, através do disposto no n.º 1 da Portaria n.º 470/2013, de 10 de julho de 2013 (extensão de encargos) já referida neste relatório, a DGRSP ficou "(...) autorizada a assumir e a proceder à 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 global de € 2.875.520,55".

No que respeita aos contratos de serviços de fornecimento de refeições, importa referir que nos termos da resolução do Conselho de Ministros³⁸, a DGRSP foi autorizada a "(...) no período intercalar entre o terminus dos contratos em vigor, previsto para 31 de dezembro de 2012, e a data do início de vigência dos contratos decorrentes do procedimento referido no número anterior, a proceder à contratação direta do fornecimento de refeições confeccionadas, com recurso ao ajuste direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (...) até ao montante de € 5.992.602,28 (...) na medida em que o fornecimento de refeições às populações dos centros educativos e dos estabelecimentos prisionais não pode sofrer interrupções, sob pena de se gerarem danos irreparáveis."

Por último, no que concerne à prestação de serviços educativos e de gestão, nos termos do despacho³⁹ do então Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, Fernando Ferreira Santo, foi subdelegada a "(...) competência para autorizar a realização da despesa até ao montante referido na alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, em matéria de contratação de serviços educativos e de gestão para o Centro Educativo de Santa Clara", no Diretor-Geral da DGRSP, Rui José Simões Bayão de Sá Gomes.

³⁸ Resolução n.º 106/2012, publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 242, de 14 de dezembro.

³⁹ Despacho n.º 14242/2013, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 214, de 5 de novembro.



V. JUSTIFICAÇÕES

Questionado o indiciado responsável sobre o não desenvolvimento atempado de diligências que tivessem obstado às ilegalidades mencionadas no capítulo VII deste relatório⁴⁰, o mesmo apresentou os argumentos infra mencionados⁴¹.

a) Quanto ao Processo n.º 1263/2013:

- que iniciou atempadamente os procedimentos, como documenta num memorando e documentos que anexa;
- que a sua atuação foi sempre motivada pelo interesse público;
- que as razões que determinaram o *"(...) arrastar do respetivo procedimento pré-contratual radicam em eventos previstos na tramitação processual (...)"* e *"(...) imprevisíveis para um decisor normal"*;
- que a demora na tramitação procedimental não pode ser imputada à DGRSP;
- que *"A DGRSP atuou diligentemente no sentido de obter as obrigatórias autorizações que nos termos legais condicionam o lançamento dum procedimento pré-contratual como este, não lhe podendo ser assacada responsabilidade pela tardia outorga do contrato e consequente remessa a esse Tribunal, por fatores exógenos e claramente fora das atribuições desta Direção Geral."*

b) Quanto ao Processo n.º 1490/2013:

- continua a reafirmar que iniciou atempadamente os procedimentos, anexando os documentos que considera comprovativos;
- invoca *"(...) sérias dificuldades na obtenção das autorizações, sem as quais não pod[ia] dar andamento aos processos aquisitivos."*

⁴⁰ Ofício da DGTC n.º 15568, de 28.10.2014.

⁴¹ Ofício n.º 511/GDG/2014, de 28.11.2014.



- considera que atuou com diligência e que não podem ser imputadas responsabilidades à DGRSP.

c) Quanto aos Processos n.ºs 1551 e 1552/2013:

- volta a reafirmar que se iniciaram atempadamente os procedimentos, conforme memorando anexo e respetivos documentos;
- invoca a complexidade e morosidade do tratamento deste tipo de processos pelo que a DGRSP "(...) providenciou pela agregação interna das necessidades junto de todo o Sistema Prisional e Centros Educativos em abril de 2012 e remeteu no dia 29 de junho de 2012 o processo à UCMJ, destacando a urgência no desenvolvimento do procedimento aquisitivo realçando a alteração do n.º 4 do artigo 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), na redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 07 de setembro, e designando o técnico da DGSP para acompanhar o processo e integrar o júri do procedimento";
- argumenta que decorreram cerca de 7 meses desde a manifestação da necessidade da aquisição dos serviços e a autorização para o lançamento do procedimento aquisitivo, por parte do órgão competente;
- invoca, ainda, as devoluções efetuadas pelo TC e a necessidade de assegurar a continuidade na prestação das refeições aos reclusos.

d) Quanto ao Processo n.º 268/2014:

- também reafirma a tempestividade da conduta da DGRSP;
- esclarece que, "Verifica-se que entre o desencadear do lançamento do CPI em 2012 e a efetiva remessa do mesmo em novembro de 2013 para o Secretário de Estado da Administração e Equipamentos da Justiça a solicitar a necessária autorização para o lançamento de tal procedimento, uma delonga justificada pela necessidade de harmonizar as várias opções de



contratualização num conjunto de Centros Educativos (Santa Clara, Madeira e Bela Vista), com especificidades próprias, que justificou tomar diferentes opções para cada centro educativo”;

- invoca também a fusão de serviços da ex- DGRS e ex-DGSP;
- tece diversas considerações sobre a gestão dos centros educativos e a necessidade de manter o cocontratante;
- invoca, ainda, o interesse público e a necessidade de manter a continuidade na prestação de serviços.

e) Para todos os processos é, ainda, evidenciado:

- que nos processos auditados os contratos foram sujeitos a *“(...) uma redução significativa no valor da contraprestação financeira do serviço a prestar”;*
- *“(...) que os responsáveis da DGRSP tiveram de fazer face a um problema de enorme complexidade que tentaram solucionar em tempo útil e diligentemente com a respetiva tutela num momento de emergência económica a nível nacional, com toda a transparência, sendo certo que a sua resolução dependia necessariamente de decisões da Tutela e dos membros do Governo das Finanças e da Administração Pública que, como é óbvio, estão fora do âmbito das suas atribuições, e, em conformidade, declinam qualquer responsabilidade no âmbito dos Processos de Fiscalização Prévia n.º 1263, 1490, 1551 e 1552, todos de 2013 e 268/2014”;*
- que no processo 1829/2013, o TC concedeu o visto ao contrato (em recurso), *“(...) considerando que as vicissitudes do iter concursal não são imputáveis a uma menor inoperância desta Direção Geral, mas resultaram de acontecimentos imprevisíveis não causados pela entidade adjudicante, nem a ela imputáveis, que provocaram a necessidade de proceder, como solução de recurso, à contratação por ajuste direto, que foram os estritamente necessários para assegurar a satisfação de necessidades coletivas*



indeclináveis das populações alvo e prosseguir os interesses públicos imperativos e fundamentais que lhes estavam subjacentes.”

Quanto aos argumentos e documentos anteriormente identificados, mencione-se que os mesmos já constavam (na sua maioria) dos processos que foram apreciados em sede de fiscalização prévia e em sede de recurso ordinário da respetiva decisão, pelo que não se efetuam mais considerações sobre os mesmos, remetendo-se para o teor dos acórdãos proferidos por este Tribunal.

VI. ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Na pronúncia apresentada, o Diretor-Geral da DGRSP, Rui José Simões Bayão de Sá Gomes, vem reiterar e documentar a existência de um conjunto de argumentos que já tinham sido apresentados a este Tribunal e que se identificam nos capítulos II e V deste relatório, os quais, no seu entender, permitem afastar a prática das ilegalidades que lhe são atribuídas e a consequente imputação de responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que considera que não houve qualquer conduta culposa, solicitando que, caso assim não seja entendido, essa responsabilidade seja relevada por aplicação do artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, defendendo ainda que, "(...) o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa perante a inexistência de culpa do signatário", solicitando, por último, o arquivamento do processo de auditoria.

O indiciado responsável contesta a prática das infrações financeiras que lhe foram imputadas no relato de auditoria, nos termos infra sintetizados, salientando-se, desde logo, que a factualidade descrita para cada um dos contratos em apreço não foi objeto de qualquer contestação.

6.1. Processo n.º 1263/2013

- a)** Quanto à execução contratual sem prévia autorização ministerial de extensão de encargos e sem parecer prévio vinculativo – infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC:



Contesta a infração invocando o teor da Portaria conjunta do Secretário de Estado do Orçamento e do então Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça n.º 470/2013, de 10 de julho, que, no n.º 1, autorizou essa repartição de encargos e no n.º 4 dispensou a emissão do parecer prévio.

- b)** Quanto à execução contratual sem prévia cabimentação e compromisso orçamental – infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC:

Invoca que para as situações de urgência imperiosa ou de interesse público excecional o regime aplicável é o previsto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, designadamente que a assunção do compromisso "*(...) é efetuada no prazo de 10 dias após a realização da despesa*".

Assim, atenta a data da celebração do contrato, 30.07.2013, o compromisso efetuado em 31.07.2013, foi legalmente assumido.

- c)** Quanto à imputação de responsabilidade financeira:

Considera que a sua atuação não pode ser considerada como um comportamento culposos, nem no relato se identificam factos que o comprovem como tal ou que contraditem a "*diligência, a boa-fé e a escrupulosa defesa do interesse público invocadas, tudo no sentido de permitir a referida avaliação e eventual graduação dessa culpa*" – ponto 51 das alegações.

Reitera que existiu interesse público relevante na prestação ininterrupta de serviços de saúde à população reclusa e que a sua atuação foi norteadada no princípio da continuidade do serviço público, sendo que a DGRSP não podia permitir a quebra na continuidade da prestação daqueles serviços de saúde.



Alega que a circunstância de não terem sido obtidas as necessárias autorizações para o lançamento do concurso público internacional, no tempo inicialmente previsto, foi completamente estranha ao signatário.

Refere que a redução do valor da contraprestação financeira do serviço a prestar revela, por si só, no seu entender, a forma como o interesse público foi protegido.

O signatário atuou sem culpa, pautando-se por razões de necessidade e de economia, sem consciência de qualquer ilicitude.

No ponto 75 das suas alegações menciona que *“O signatário nunca agiu com intenção de causar qualquer tipo de dano ao Estado, nem de incumprir as invocadas disposições legais, mas sim, ao contrário, com a comprovada intenção de observar a legalidade a prossecução do interesse público, que sempre norteou o exercício das funções públicas para as quais foi investido.”*

Cita, ainda, o Acórdão n.º 17/2014 – 1.ª S/PL, para concluir que adotou todas as diligências e cuidados exigíveis a um gestor público, que agiu de boa fé e no exclusivo interesse da instituição, pelo que, a admitir a existência de culpa, a mesma só poderia ser imputada a título de negligência.

Conclui – ponto 85 das alegações – que *“(...) no decorrer deste processo o signatário [efetou] todas as diligências e cuidados normalmente exigíveis a um gestor público colocado na mesma posição concreta, tendo agido de boa-fé e no exclusivo interesse da instituição e da população reclusa à sua guarda, não podendo ser censurado através da aplicação de qualquer sanção.”*

6.2. Processo n.º 1490/2013

- a)** Quanto à execução contratual com violação do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC – infração tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC:



Alega que, a retroatividade do contrato em causa, não viola o disposto no artigo 287.º, n.º 2, do CCP, pois a mesma foi fundamentada no conceito de “*exigências imperiosas de interesse público*”, mencionando ainda que esta situação não infringiu o princípio da concorrência nem ofendeu os direitos ou interesses de terceiros, legalmente protegidos.

- b)** Quanto à execução contratual sem prévia autorização ministerial de extensão de encargos e sem parecer prévio vinculativo – infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC:

O alegante reitera os argumentos supra identificados para as ilegalidades semelhantes detetadas no processo n.º 1263/2013.

- c)** Quanto à execução contratual sem prévia cabimentação e compromisso orçamental – infração tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC:

Alega que:

- a “*declaração de cabimento orçamental por conta do OE/2013, data de janeiro e não de setembro de 2013*” (ponto 103 das alegações), sendo a data de 13.09.2013, a do documento elaborado de acordo com as instruções do Tribunal de Contas, para fiscalização prévia;

- quanto ao compromisso de fundos disponíveis, invoca o mesmo argumento sintetizado na alínea b) do ponto VI.6.1. deste relatório.

- d)** Quanto à imputação de responsabilidade financeira, remete-se para as alegações já sintetizadas na alínea c) do ponto VI.6.1. deste relatório.

6.3. Para os processos n.ºs 1263 e 1490/2013, menciona ainda a cronologia de todos os acontecimentos que, no seu entender, contribuíram para as ilegalidades detetadas e que todas essas vicissitudes não foram imputáveis à inoperância da DGRSP, sendo que a prestação de serviços de saúde à



população reclusa, pela DGRSP, está consagrada no n.º 1 do artigo 32.º do Código Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, no n.º 1 do artigo 247.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, conjugados com a alínea g) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro.

6.4. Processos n.ºs 1551 e 1552/2013

- a)** Quanto à execução contratual sem prévia cabimentação e compromisso orçamental – infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC:

Vem reiterar que cumpriu estes requisitos legais, uma vez que, não tendo conseguido obter o visto para os contratos emergentes do PAQ/35/2012/UCMJ com vista a permitir o seu início em 1.07.2013, teve de lançar novos procedimentos aquisitivos (os auditados) até àquela obtenção do visto do Tribunal de Contas (1.07.2013 a 16.07.2013) por forma a não ser interrompido o fornecimento de refeições.

Ora, os fundos necessários para suportar a despesa para o período agora em causa, 1.07.2013 a 16.07.2013, estavam contabilisticamente registados para aquele procedimento inicial, tendo sido, posteriormente descabimentados para serem autonomamente afetos a estes contratos registados no Tribunal de Contas com os n.ºs 1551 e 1552/2013. Daí estas declarações encontrarem-se datadas de agosto de 2013, quando os registos iniciais foram efetuados em 5.02.2013, 4 e 6.06.2013.

- b)** Quanto ao não acatamento de recomendações do Tribunal de Contas relativas à remessa dos contratos e cumprimento das normas financeiras – infração tipificada na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC:

Invoca que sempre atuou de forma diligente e sempre submeteu ao Tribunal de Contas os adequados pedidos de prorrogação de prazo, com vista ao cumprimento dos prazos previstos no artigo 81.º da LOPTC, devendo-se estes atrasos concretos a delonga no procedimento agregado desenvolvido pela SGMJ/UCMJ.



c) Quanto à imputação de responsabilidade financeira:

Apresenta argumentos semelhantes aos indicados para a responsabilidade que lhe foi imputada no âmbito dos processos n.ºs 1263 e 1490/2013.

Reafirma, mais uma vez, o interesse público inerente ao fornecimento de refeições no meio prisional e que não está demonstrado que a possível adoção de qualquer outro procedimento tivesse acautelado melhor o interesse público subjacente; que agiu sem culpa; não sendo a sua conduta suscetível de censura; alega novamente razões de necessidade e de economia e considera justificada a atenuação especial, pois nunca teve intenção de se "*furtar ao cumprimento da legalidade e aos princípios da boa gestão de dinheiros públicos*".

6.5. Processo n.º 268/2014

a) Quanto ao não acatamento de recomendações do Tribunal de Contas quanto à remessa dos contratos e cumprimento das normas financeiras – infração tipificada na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC:

Invoca que justificou o atraso da remessa do contrato e formulou "*diligentemente e de forma justificada pedido de prorrogação de prazo*" (ponto 169 das alegações).

b) Quanto à execução contratual com violação do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC – infração tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC:

Alega que a retroatividade foi legalmente justificada por exigências imperiosas de interesse público, uma vez que a DGRSP não podia assumir a gestão direta do centro educativo, tendo em conta que não dispunha nem de recursos humanos nem dos equipamentos necessários para o efeito, bem como o facto da execução da medida de internamento em centro educativo constituir uma obrigação do Estado, pelo que não violou o disposto no artigo 287.º, n.º 2, do CCP.



c) Quanto à imputação de responsabilidade financeira:

Invoca os mesmos argumentos já apresentados para afastar a existência de culpa, bem como:

- a necessidade de manter e assegurar o funcionamento de um serviço público de acolhimento de menores;
- a ocorrência da fusão da ex-DGRS e ex-DGSP e a impossibilidade de gestão / administração direta do centro educativo, facto este que afirma não ser imputável à DGRSP;
- o cumprimento dos princípios de necessidade e de economia;
- interromper percursos de ressocialização seria uma atitude contraproducente;
- manter a intervenção da União de Meridianos era uma imposição no que respeita à continuidade no desenvolvimento das trajetórias de vida dos jovens que ali cumpriam as medidas judiciais que lhes foram impostas;
- a redução remuneratória do contrato em apreço (em 19%).

xxx

Por último, em forma de **conclusão**, menciona que:

- "(...) a DGRSP tinha em mãos um problema de enorme complexidade que tentou solucionar em tempo útil e diligentemente com o Ministério da Justiça (...)";
- importa considerar os constrangimentos e vicissitudes resultantes da fusão da ex-DGSP e ex-DGRS;
- o interesse público em causa seria afetado com a suspensão de qualquer uma das prestações de serviços em causa;
- a DGRSP estava legalmente obrigada a assegurar os serviços em apreço com recurso à contratação externa necessária para tal;
- o seu comportamento pautou-se por uma atuação de um dirigente superior prudente e avisado dotado de preparação profissional;
- tomou as atitudes necessárias e adequadas;



Tribunal de Contas

- se verificou uma notória redução no valor da contraprestação e inerente proteção do interesse público;
- agiu sem culpa, pelo que considera que não existem as infrações de que está indiciado, mas que, caso o Tribunal de Contas assim não o entenda, a responsabilidade financeira sancionatória em causa é suscetível de relevação, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
- considera, por fim, que mesmo que se verifique a existência de culpa, se justifica a dispensa de pena "*face à diminuta ilicitude do facto e da culpa*", pelo que requer o arquivamento do processo.

VII. APRECIACÃO

Atendendo à factualidade descrita no capítulo II deste relatório e às normas aplicáveis e identificadas no seu capítulo III, bem como as justificações e alegações mencionadas nos capítulos V e VI, formulam-se as observações infra, reiterando o que já foi afirmado no relato da auditoria.

7.1. Todos os contratos em causa foram enviados para fiscalização prévia do TC, para cumprimento do disposto no artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

7.2. Porém, verifica-se que, não obstante não terem sido efetuados pagamentos:

- no processo n.º 1490/2013, o contrato, no valor de 1.572.044,46 €, foi enviado em 04.10.2013, quando já se encontrava integralmente executado (de 1.11.2012 a 31.07.2013) e o visto foi-lhe recusado em 29.04.2014 (data de decisão proferida no processo de recurso);
- no processo n.º 268/2014, o contrato, no valor de 1.676.904,12 €, foi remetido em 17.02.2014 e foi objeto de recusa de visto em 21.10.2014, tendo o início da sua execução ocorrido em 1.01.2014.

Ora, este comportamento é suscetível de violar o disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, uma vez que ambos os contratos eram de valor superior a 950.000,00 €.



Para justificar a execução contratual antes da outorga do contrato e antes da pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia, assim como do procedimento pré-contratual foram apresentados os argumentos amplamente mencionados neste relatório, os quais não foram atendidos por este Tribunal, como resulta, desde logo, do teor dos acórdãos proferidos em ambos os processos.

Aliás, o n.º 5 do artigo 45.º da LOPTC, apenas permite que contratos de valor superior a 950.000,00 € possam produzir efeitos “materiais” (nunca efeitos financeiros) se tiverem sido celebrados na sequência de procedimento por ajuste direto fundamentado em motivos de urgência imperiosa não imputáveis à entidade adjudicante.

No caso, verifica-se que se está perante aquisições de serviços de carácter contínuo que a DGRSP adquiriu por “aquisição direta”, uma vez que, não obstante as diligências que procurou documentar, as mesmas não correspondem ao procedimento pré-contratual de ajuste direto, nem respeitaram as formalidades previstas na lei para este efeito.

Não se questiona que, em ambos os casos, se está perante a prestação de serviços necessários e imprescindíveis à saúde e ao bem-estar da população reclusa, mas também se apurou que, no caso do processo n.º 1490/2013, todos os serviços foram executados antes de se deliberar, formalmente, dar início ao procedimento para os adquirir.

Como se mencionou no ponto 17 do Acórdão n.º 26/2013 – 1ª S/SS:

"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."

E, atente-se, ainda ao teor do 4.º parágrafo do ponto 59 do mesmo acórdão:

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

Acresce que, no caso do processo n.º 268/2014, verifica-se que a formalização do pedido de abertura do procedimento concursal para adquirir os serviços em causa foi efetuado quando faltavam 12 dias para terminar o contrato então em vigor, pelo que nunca seria possível celebrar atempadamente, na sua sequência, novo contrato⁴².

Quanto a este mesmo processo, atente-se também no teor do Acórdão n.º 13/2014 – 1.ª S/SS (que lhe recusou o visto):

*"(...) Tendo presente o exposto (...) onde concluímos que o apelo ao ajuste direto carecia de sustentação legal, por inverificação dos requisitos exigidos pelo art.º 24.º, n.º 1, als. c) e e), do C.C.P., e **realçando que o valor do contrato em apreço é superior a € 950.000,00, é seguro afirmar a inaplicabilidade ao contrato em apreço da regra contida no art.º 45, n.º 5, da L.O.P.T.C., que, afinal, elenca o circunstancialismo que legitima a produção de efeitos materiais inerentes ao contrato celebrado. Neste contexto, a norma contida no art.º 45.º, n.º 4, da L.O.P.T.C., assume, assim, inteira e definitiva aplicação à matéria em apreço e consequentemente, mostrava-se vedada a possibilidade de o contrato sob análise produzir quaisquer efeitos antes do Visto ou declaração de conformidade."***

⁴² Vide ponto II.2.4., alínea b), deste relatório.



Esta mesma conclusão foi reiterada no Acórdão n.º 16/2014 – 1.ª S/PL quando nas páginas 8 e 9 se refere que:

“Por acontecimento imprevisível, tem este Tribunal entendido, de forma constante e pacífica, ser algo inesperado que surge e que um decisor público normalmente diligente que não estava em condições de prever antes do lançamento do procedimento.

Como já se referiu, o contrato celebrado com a União Meridianos Portugal para a gestão do Centro Educativo de Santa Clara terminava (e terminou) em 18 de Novembro de 2013. Ora, este facto, que é, juntamente com a não realização atempada do concurso público com vista à celebração de novo contrato de prestação de serviços educativos e de gestão, era há muito conhecido. Sabia-se que o anterior contrato iria terminar a sua vigência naquela data. E também não podem considerar-se, como alega o recorrente, como acontecimentos imprevistos a ocorrência de constrangimentos e delongas no lançamento do CPI, pois que o lançamento, desenvolvimento e conclusão do dito procedimento está totalmente na disponibilidade do adjudicante e respectiva tutela.

Não pode, também, dar-se por verificado este requisito.

Quarto requisito: impossibilidade de cumprimento dos prazos inerentes aos demais procedimentos.

Foi dado como assente, e o recorrente corrobora, que a DGRSP iniciou ainda em 2012 a preparação de um concurso público internacional com vista à aquisição de serviços educativos e de gestão a prestar após o termo do contrato com a União Meridianos Portugal, que terminava a sua vigência, como já se disse, em 18 de Novembro de 2013. Ora, entre esta última data e 2012 mediaram mais de onze meses, o que é tempo mais que suficiente para a realização de um concurso, mesmo de âmbito internacional, e a conseqüente celebração do contrato, de forma a poder iniciar a sua vigência em 19 de Novembro de 2013.

Também não pode, assim, dar-se por verificado este requisito.”



7.3. Por outro lado, observa-se também que os serviços que constituem o objeto dos contratos (processos n.ºs 1263/2013 e 1490/2013⁴³) se iniciaram e se concluíram (os contratos foram outorgados com efeitos retroativos) após a sua integral execução sem que tivessem sido precedidos de declaração e registo de cabimento e de compromisso orçamental, bem como de informação e registo de compromissos face aos fundos disponíveis, e ainda da emissão de portaria de extensão de encargos e do parecer prévio vinculativo (ou sua dispensa).

Ora, estes requisitos legais de assunção de despesa pública devem estar cumpridos previamente à assunção da despesa, como aliás se menciona nos acórdãos já citados, entre eles, o Acórdão n.º 26/2013 – 1.ª S/SS:

"(...) Obviamente que a cabimentação e o compromisso orçamental têm de ser feitos antes da realização da despesa (...)", sendo que 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", concluindo que "(...) 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 n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho."

Saliente-se, ainda, que em sede de recurso da decisão de visto ao contrato inserido no processo n.º 1490/2013, a DGRSP veio apresentar diversos argumentos quanto à cronologia das declarações de cabimento e compromisso orçamental, assim como da existência de fundos disponíveis, para os anos de

⁴³ No que respeita aos contratos inseridos nos processos n.ºs 1551 e 1552/2013, atenta a informação apresentada em sede de contraditório, quanto ao facto de o cabimento e compromisso orçamental bem como em fundos disponíveis terem sido inicialmente registados no âmbito de outros contratos (com vigência mais alargada) e depois autonomizados (em virtude daqueles contratos só se terem iniciado em período temporal posterior), consideram-se respeitados os normativos legais relativos a esta matéria.



2012 e 2013, mas que este Tribunal não considerou procedentes. Como se escreve no Acórdão n.º 6/2014 – 1.ª S/PL:

"(...) a recorrente, sem infirmar o que nos factos e na fundamentação do acórdão recorrido está fixado, vem apresentar uma diferente sequência das declarações de cabimento e de compromissos, em diversa datas constantes de anexos à alegação de recurso.

Com eles pretende ter cumprido as exigências legais, mas o facto é que, mesmo nessas novas datas, as informações de cabimento e os compromissos orçamentais continuam a não ser prévios à realização da despesa.

O cabimento prévio é uma imposição da norma do art. 13.º do Dec. Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que efetivamente não foi cumprida, mesmo considerando as datas apontadas nos n.ºs 55 e 56 da alegação de recurso, porque a despesa começou a ser realizada em 1 de Novembro de 2012.

Neste aspeto, houve, por consequência violação das normas do art. 42.º, n.º 6, al. b), e 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental e dos arts. 13.º e 22.º do Dec. Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

O mesmo se passa quanto ao registo dos compromissos, que foram feitos (...) já com o contrato executado (...)” o “que implica a nulidade do pagamento da despesa, nos termos do disposto no art. 5.º, n.º 3, da Lei n.º 8/2012 (...)” e “(...) a falta de registo de compromisso plurianual fixado no art. 6.º desta lei e no art. 11.º do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, implicam identicamente a violação destas normas.”

7.4. Quanto ao parecer prévio vinculativo, exigido pelas leis do Orçamento de Estado, o mesmo acórdão reitera que:

"(...) aquela Lei exige um parecer prévio vinculativo, nas condições que impõe, logo necessariamente anterior ao facto gerador da despesa, máxime ao início da prestação do serviço (...).

O parecer é imprescindível, mas o atraso é inteiramente imputável à contratante Estado, dela não se podendo dissociar a DGRSP (...).”



7.5. A DGRSP tem sido destinatária, de forma reiterada, de recomendações formuladas por este Tribunal, como se identifica no anexo II a este relatório.

Com relevância para os casos em apreço, mencionam-se as seguintes, notificadas à DGRSP, em:

- a) 20 de dezembro de 2011 (quanto à necessidade de obter a portaria de extensão de encargos nos termos legalmente previstos);
- b) 08 e 26 de junho de 2012 e 07 de maio de 2013 (para cumprir o prazo de remessa dos contratos para fiscalização prévia ao TC);
- c) 27 de fevereiro de 2013 (apelo ao cumprimento das normas quanto à assunção de compromissos e cobertura orçamental, assim como das regras e prazos de fiscalização prévia do TC);
- d) 02 de agosto e 04 de setembro, ambas de 2013, (para evitar o recurso sistemático ao ajuste direto, à retroatividade dos efeitos para os contratos e ao não acatamento reiterado e injustificado das recomendações deste Tribunal).

Nos casos em apreço, observa-se que os contratos produziram efeitos e foram enviados ao TC, como se segue:

- Processo n.º 1263/2013 – início de efeitos em 1 de novembro de 2012 e remessa ao TC em 16 de agosto de 2013;
- Processo n.º 1490/2013 – início de efeitos em 1 de novembro de 2012 e remessa ao TC em 04 de outubro de 2013;
- Processos n.ºs 1551 e 1552/2013 – início de efeitos em 1 de julho de 2013 e remessa ao TC em 11 de outubro de 2013;
- Processo n.º 268/2014 – início de efeitos em 1 de janeiro de 2014 e remessa ao TC em 17 de fevereiro de 2014.

Comprova-se, assim, que a DGRSP, quanto ao cumprimento do prazo de remessa dos atos/contratos para fiscalização prévia, desrespeitou as recomendações proferidas pelo TC e notificadas em 8 e 26 de junho de 2012



Tribunal de Contas

(em todos os processos), 27 de fevereiro e 7 de maio de 2013 (no caso do Processo n.º 268/2014).

Relativamente à execução dos serviços sem emissão atempada da portaria de extensão de encargos, como ocorreu para os contratos insertos nos Processos n.ºs 1263/2013 e 1490/2013, desrespeitou a recomendação proferida pelo TC e notificada em 20 de dezembro de 2011.

No Processo n.º 268/2014, observa-se ainda o desrespeito pelas recomendações formuladas pelo TC e notificadas em 02 de agosto e 04 de setembro, ambas de 2013, no sentido de evitar o recurso sistemático ao ajuste direto, à retroatividade dos efeitos dos contratos e ao não acatamento reiterado e injustificado das recomendações deste Tribunal.

Conclui-se, assim, que a DGRSP continua a adotar um comportamento que desrespeita reiteradamente as recomendações proferidas pelo TC, em sede de fiscalização prévia⁴⁴.

- 7.6.** No que respeita à imputação de responsabilidade financeira sancionatória o indiciado responsável, em sede de contraditório, vem alegar que agiu sem culpa, sem consciência da ilicitude, na defesa estrita do interesse público subjacente à necessidade de não interromper as prestações de “serviços de saúde”, de refeições confeccionadas e de educação.

Quanto ao interesse público reconhece-se a sua existência, mas menciona-se que o mesmo também se encontra subjacente aos condicionalismos legais que regulam o procedimento para aquisição deste tipo de serviços, bem como a assunção e autorização de despesas públicas.

Assim, importa também mencionar que, quanto à invocação da defesa do interesse público no âmbito dos contratos em apreço é importante atender à posição assumida pela jurisprudência deste Tribunal e sufragada,

⁴⁴ No caso dos processos n.ºs 1551 e 1552/2013, uma vez que se aceitaram os esclarecimentos apresentados em sede de contraditório, quanto às datas iniciais do cabimento e compromisso orçamentais, bem como em fundos disponíveis, considera-se que também não ocorreu qualquer desrespeito de recomendações formuladas por este Tribunal.



designadamente no Acórdão n.º 6/2006-01FEV2006-1.ª S-PL (Recurso Ordinário N.º 1/2006) no sentido de que:

"(...)

*A Administração pode atuar no exercício de poderes vinculados e no exercício de poderes discricionários. O poder é vinculado quando a lei não remete para o critério do respetivo titular a escolha da solução concreta mais adequada; é discricionário quando o seu exercício fica entregue ao critério do respetivo titular, que pode e deve escolher o procedimento a adotar em cada caso como o mais ajustado à realização do **interesse público** protegido pela norma que o confere⁴⁵.*

Ou seja, só faz sentido falar em interesse público (ou no princípio da prossecução do interesse público), como parâmetro de atuação da Administração, quando esta atua no exercício de poderes discricionários; quando esta atua no exercício de poderes vinculados, o interesse público, como parâmetro de atuação da Administração, não adquire qualquer autonomia, uma vez que aquele se confunde com o cumprimento rigoroso dos pressupostos de facto e de direito da norma a aplicar."

Considera-se, assim, que no exercício da atividade administrativa, os atos praticados (pelos dirigentes) devem obedecer a critérios de legalidade, designadamente, através da observância das normas financeiras aplicáveis em sede de contratação e de controlo da despesa pública e desta forma se salvaguarda o interesse público, reiterando que a prática de atos ilegais, como aconteceu nos casos em apreço, não salvaguarda os interesses do Estado.

No que respeita ao argumento de que a "DGRSP estava legalmente obrigada a assegurar, com recurso à contratação externa necessária, a prestação ininterrupta de serviços de saúde e alimentação aos reclusos, de serviços educativos e de gestão aos jovens (...)" – ponto 213 das alegações, importa salientar que não se encontra fixado na lei que os serviços em causa devam ser

⁴⁵ Vide Prof. Freitas do Amaral, in "Curso de Direito Administrativo", Vol. II, pág. 76.



assegurados por contratação externa. Trata-se de uma opção de gestão, a qual, por essa razão, não se questionou, mas que não se impunha como obrigatória.

Quanto ao alegado sobre a inexistência de culpa na atuação do indiciado responsável, importa observar que:

- como se mencionou no ponto 45 das alegações, o conceito de culpa presente no presente processo "*(...) não alcança a mesma densidade da culpa exigível para o Direito Penal de Justiça (...)*";

- o alegante sabia, na data em que adjudicou cada um dos contratos, que os serviços a que os mesmos se reportavam já se encontravam executados, permitiu voluntária e conscientemente que esses serviços fossem prestados sem que a portaria autorizando a repartição de encargos e dispensando o parecer prévio obrigatório tivesse sido emitida, sabia que havia uma prática reiterada (face às recomendações já formuladas por este Tribunal) de que os contratos eram enviados ao TC após o início e termo da sua execução e sem cumprir as normas legais que regulam a assunção e autorização da despesa;

- aceita-se que não tenha havido da parte do respondente intenção em proceder desta forma com vista a desrespeitar os preceitos legais em causa, mas a sua atuação revela, pelo menos, negligência grosseira, ao permitir que situações que sabia serem ilegais se repetissem ao longo dos anos e se mantivessem como este Tribunal tem vindo a assinalar, e que causam, para além do mais, constrangimentos no controlo atempado da legalidade dos contratos (qual o efeito da fiscalização prévia quando o contrato já está integralmente executado?).

Como se menciona na Sentença n.º 9/2014-JRF de 6.06.2014 (Processo n.º 16JRF2013), confirmada em recurso:

"(...)

A ilicitude manifesta-se numa afronta à ordem jurídica na sua globalidade através de uma factualidade contrária ao direito ou numa



ofensa material a determinados bens jurídicos, neste caso a transparência, a legalidade (...) dos dinheiros públicos.”

De acordo com o mencionado no Acórdão n.º 22/2013–3.ª Secção, de 10.07.2013⁴⁶, importa mencionar que, considerando que a atuação do indiciado responsável tenha sido reveladora de negligência, "*(...) este apenas teria agido de forma negligente e nunca de forma dolosa.*

Assim, a considerar-se ilícita a conduta do DEMANDADO (...), esta só pode ser punida por negligência (...)."

7.7. Quanto à possibilidade de relevação de responsabilidade financeira sancionatória, importa salientar que a mesma traduz o exercício não vinculativo de uma competência, ou seja, é facultativo (resultante do termo "podem"), atribuída às 1ª e 2ª Secções deste Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC. No caso concreto e no tocante a estes (pressupostos), constata-se a existência de diversas recomendações anteriores do Tribunal de Contas à DGRSP e ao indiciado responsável, por ilegalidades análogas às indicadas no relatório.

VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

8.1. A factualidade acima descrita consubstancia ilegalidades e é suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória (vide anexo I ao relatório), nos seguintes termos:

Processo n.º 1263/2013

a) A execução de serviços sem precedência de:

⁴⁶ Tendo sido objeto de recurso para o Tribunal Constitucional, foi decidido, em 11 de novembro de 2014, não conhecer do objeto por falta de pressupostos para a admissão de recursos para o Tribunal Constitucional.



- prévia autorização ministerial da extensão de encargos em mais de um ano económico, desrespeitou o disposto no artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, no artigo 6.º da LCPA e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;
- parecer prévio vinculativo, desrespeitou o disposto n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e no n.º 4 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro;
- prévia cabimentação e compromisso orçamental, assim como prévia verificação da existência de fundos disponíveis e correspondente compromisso, desrespeitou o disposto nos artigos 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º e no artigo 45.º da LEO, nos artigos 3.º, alínea a) e 5.º, n.ºs 1 e 3 da LCPA e nos n.ºs 1 a 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

As ilegalidades referidas consubstanciam a prática de infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) **Pela violação das normas sobre (...) assunção, autorização (...) de despesas públicas ou compromissos**”.

- b)** O não acatamento das recomendações anteriormente formuladas por este Tribunal, designadamente quanto à remessa intempestiva dos contratos e ao incumprimento das normas financeiras, notificadas por este Tribunal em 20 de dezembro de 2011, 8 e 26 de junho de 2012, é suscetível de consubstanciar também a prática de infração financeira tipificada na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) **Pelo não acatamento reiterado e injustificado das (...) recomendações do Tribunal**”.

Processo n.º 1490/2013

- c)** A execução material do contrato na sequência da efetiva prestação de serviços (entre 1.11.2012 a 31.07.2013), antes da pronúncia do TC (29.04.2014 em sede de recurso) e, como tal, com desrespeito do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, consubstancia a prática de infração financeira



tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC uma vez que se está perante "(...) **execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos**" (nos mesmos termos acima referidos) .

d) A execução de serviços sem precedência de:

- prévia autorização ministerial da extensão de encargos em mais de um ano económico, desrespeitou o disposto no artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, no artigo 6.º da LCPA e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;
- parecer prévio vinculativo, desrespeitou o disposto n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e no n.º 4 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro;
- prévia cabimentação e compromisso orçamental, assim como prévia verificação da existência de fundos disponíveis e correspondente compromisso, desrespeitou, respetivamente, o disposto nos artigos 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º e no artigo 45.º da LEO, nos artigos 3.º, alínea a) e 5.º, n.ºs 1 e 3 da LCPA e nos n.ºs 1 a 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

Estas ilegalidades são suscetíveis de consubstanciar também a prática de infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – "(...) **Pela violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos**".

e) O não acatamento de recomendações anteriormente formuladas e notificadas por este Tribunal, designadamente:

- em 20 de dezembro de 2011 (quanto à necessidade de prévia portaria de extensão de encargos);
- 6 e 26 de junho de 2012 (cumprimento do prazo de remessa ao TC);



É suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira também tipificada na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) ***Pelo não acatamento reiterado e injustificado das (...) recomendações do Tribunal***”.

Processo n.º 268/2014

f) A execução física do contrato na sequência da efetiva prestação de serviços (entre 1.01.2014 e 18.09.2014), antes da pronúncia do TC (21.10.2014, em sede de recurso) e, como tal, em desrespeito do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, consubstancia a prática de infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se está perante “(...) ***execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos***”.

g) O não acatamento de recomendações anteriormente formuladas por este Tribunal, designadamente:

- em 6 e 26 de junho de 2012, e 6 de maio de 2013 (cumprimento do prazo de remessa ao TC);
- em 2 e 12 de setembro de 2013 (evitar o recurso sistemático ao ajuste direto, à retroatividade dos efeitos dos contratos e ao não acatamento reiterado e injustificado das recomendações deste Tribunal);

É suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira também tipificada na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) ***Pelo não acatamento reiterado e injustificado das (...) recomendações do Tribunal***”.

8.2. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.



Em concreto, tal responsabilidade (por omissão) é imputável ao Diretor-Geral da DGRSP, Rui José Simões Bayão de Sá Gomes, que permitiu a execução dos serviços sem cumprimento dos requisitos legais acima apontados para cada um dos contratos.

- 8.3.** A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa para cada uma das infrações tem como limite mínimo e máximo o montante correspondente a 25 UC⁴⁷ (2.550 €) e 180 UC (18.360 €), respetivamente, a determinar, em qualquer caso, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do artigo 29.º da LOPTC e do artigo 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada na 2ª série do Diário da República, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado em 2 de dezembro de 2015, o parecer que se transcreve:

"(...)

2. Não se vislumbrando questões que devam ser suscitadas nesta fase processual, o Ministério Público nada tem a opor à aprovação do relatório, reservando a sua posição final para a ulterior fase do artigo 57.º da LOPTC."

⁴⁷ O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.



X. CONCLUSÕES

- 10.1.** A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC), dois contratos de aquisição de “serviços de saúde”, dois contratos de serviços de fornecimento de refeições confeccionadas e um contrato de aquisição de serviços educativos e de gestão, a serem prestados em estabelecimentos prisionais e centros educativos, outorgados com as empresas I. A. Patrício – Prestação de Serviços de Saúde, Lda. (Processo n.º 1263/2013), Sucesso 24 Horas, Lda. (Processo n.º 1490/2013), consórcio Gertal/Itau/Socigeste (Processo n.º 1551/2013), Uniself, S.A. (Processo n.º 1552/2013) e União Meridianos Portugal (Processo n.º 268/2014).
- 10.2.** Os contratos em apreço foram enviados para fiscalização prévia do TC.
- 10.3.** Não obstante não terem ocorrido pagamentos, os contratos enfermavam de diversas ilegalidades, designadamente execução material antes da pronúncia do TC (processos n.ºs 1490/2013 e 268/2014); execução dos serviços sem precedência da portaria de extensão de encargos e de parecer prévio vinculativo (processos n.ºs 1263 e 1490/2013); sem cabimento e sem compromisso orçamental, bem como em fundos disponíveis (processos n.ºs 1263 e 1490/2013) e não acatamento de recomendações anteriormente formuladas por este Tribunal (processos n.ºs 1263, 1490/2013 e 268/2014), mencionadas no capítulo VII deste relatório.
- 10.4.** Relativamente aos processos n.ºs 1551 e 1552/2013, em sede de contraditório, foram apresentados e documentados factos que permitem concluir pela sua legalidade.
- 10.5.** As ilegalidades supra mencionadas, no procedente ponto X.10.3., são geradoras de eventual responsabilidade financeira sancionatória (conforme capítulo VIII e anexo I deste relatório), nos termos do artigo 65º, n.º 1, alíneas b), h), e j), da LOPTC e que a lei comina com aplicação de multa(s) num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 da norma legal citada, a efetivar através de processo de julgamento de



Tribunal de Contas

responsabilidade financeira (artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), do diploma citado).

10.6. O responsável pela prática desses atos ilegais, nos termos dos artigos 61.º, n.ºs 1 e 3, e 62.º, n.º 2, da LOPTC, aplicáveis ex-vi do n.º 3 do artigo 67.º, todos do mesmo diploma legal, é o Diretor-Geral da DGRSP, Rui José Simões Bayão de Sá Gomes.

XI. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC, decidem:

- a)** Aprovar o presente relatório que evidencia diversas ilegalidades na autorização e execução dos contratos, e identifica o responsável pelas mesmas no capítulo VIII deste relatório.
- b)** Recomendar à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes:
 - À sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e aos efeitos daí decorrentes e constantes, particularmente, dos artigos 45.º e 81.º da LOPTC;
 - À necessidade de obtenção de portaria de extensão de encargos e de parecer prévio vinculativo, previamente à abertura do procedimento ou, pelo menos, antes da assunção da despesa, como preceituam os artigos 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, 6.º da LCPA e 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012;
 - À necessidade de efetuar o cabimento e o compromisso orçamental, bem como o compromisso em fundos disponíveis, previamente à assunção da despesa como se exige nos n.ºs 3 e 4 do artigo 52.º da LEO, artigos 13.º e



Tribunal de Contas

22.º, do Decreto-Lei n.º 155/92, artigo 5.º, n.ºs 1 e 3, da LCPA e artigo 7.º, n.ºs 1 a 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012;

- Ao cumprimento das recomendações efetuadas por este Tribunal, documentando-se perante este Tribunal, no prazo de 3 meses, a sua divulgação perante os departamentos responsáveis pelas contratações em apreço.
- c)** Fixar os emolumentos devidos pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.
- d)** Remeter cópia do relatório:
- À Ministra da Justiça, Francisca Van Dunem;
 - Ao Ministro das Finanças, Mário Centeno;
 - À Secretária de Estado da Justiça, Anabela Pedroso;
 - Ao Secretário de Estado do Orçamento, João Leão;
 - Ao Diretor-Geral (e indiciado responsável), Rui José Simões Bayão de Sá Gomes;
 - Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade IV – Funções Gerais de Soberania.
- e)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC.



Tribunal de Contas

- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 12 de janeiro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

Alberto Fernandes Brás – Relator

João Figueiredo

José Mouraz Lopes



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Departamento</i>
<i>Coordenação da Equipa</i>		
<i>Ana Luísa Nunes</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>	<i>DCPC</i>
<i>e</i>		
<i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCC</i>
<i>Rita Sanches Quintela</i>	<i>Técnica Superior</i>	<i>DCC</i>



Tribunal de Contas



ANEXO I

***Mapa de infrações geradoras de eventual Responsabilidade Financeira
Sancionatória***



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

<i>Item do Relatório</i>	<i>Factos</i>	<i>Normas Violadas</i>	<i>Tipo de responsabilidade</i>	<i>Responsável</i>
Capítulos II, III, V, VI, VII e VIII	<i>Execução material de 2 contratos antes da pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia (Processos n.º 1490/2013 e 268/2014)</i>	<i>Artigo 45.º, n.º 4 da LOPTC</i>	<i>Financeira Sancionatória Alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	Rui José Simões Bayão de Sá Gomes
	<i>Execução material de 2 contratos sem portaria de extensão de encargos e sem parecer prévio vinculativo (Processos n.º 1263 e 1490/2013)</i>	<i>Artigos 22.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99, 6.º da LCPA, 11.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, 26.º, n.º 4 da Lei n.º 64-B/2011, 75.º, n.º 4 da Lei n.º 66-B/2012</i>	<i>Financeira Sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	
	<i>Execução material de 2 contratos sem declaração de cabimento e de compromisso orçamental e em fundos disponíveis (Processos n.º 1263 e 1490/2013)</i>	<i>Alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º e 45.º da LEO, artigos 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, 5.º, n.º 1 e 3 da LCPA, 7.º, n.º 1 a 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012</i>	<i>Financeira Sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	
	<i>Não acatamento de recomendações anteriormente formuladas por este Tribunal, em 3 contratos (Processos n.º 1263 e 1490/2013 e 268/2014)</i>	-----	<i>Financeira Sancionatória Alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	



Tribunal de Contas



ANEXO II

RECOMENDAÇÕES ANTERIORMENTE FORMULADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Cocontratante	Objeto contratual	Preço contratual (€)	Prazo de execução	Data da outorga do contrato	Data de envio ao TC	Tribunal de Contas		
						Procº	Data	Decisão
Gertal – Itau – Socigeste, ACE	Prestação do serviço de alimentação para diversos Estabelec. Prisionais – Lotes n.ºs 5 e 9, e Estabelec. Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo	1.096.380,60	1.01.2013 a 1.03.2013 (com a possibilidade de prorrogação por 2 meses, até 30.04.2013) Anteriormente contrato celebrado ao abrigo de acordo-quadro	1.02.2013	22.02.2013 (com pedido de prorrogação não deferido pelo TC) Remessa com atraso de 17 dias	285/2013	6.05.2013	Visado c/ recomendação "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: 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". ⁴⁸
Solnave – Restaurantes e Alimentação, S. A.	Fornecimento de refeições confeccionadas nos Estabelec. Prisionais da Região Autónoma dos Açores	221.082,40	1.01.2013 a 1.03.2013 (com a possibilidade de prorrogação por 2 meses, até 30.04.2013) Anteriormente contrato celebrado ao abrigo de acordo-quadro	1.02.2013	22.02.2013 (com pedido de prorrogação não deferido pelo TC) Remessa com atraso de 17 dias	286/2013	6.05.2013	
Uniself – Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, S. A.	Fornecimento de refeições confeccionadas em diversos Estabelec. Prisionais (lotes n.ºs 2, 3, 4, 6, 7 e 8)	4.670.148,68	1.01.2013 a 1.03.2013 (com a possibilidade de prorrogação por 2 meses, até 30.04.2013) Anteriormente contrato celebrado ao abrigo de acordo-quadro	1.02.2013	22.02.2013 (com pedido de prorrogação não deferido pelo TC) Remessa com atraso de 17 dias	287/2013	6.05.2013	



Tribunal de Contas

Cocontratante	Objeto contratual	Preço contratual (€)	Prazo de execução	Data da outorga do contrato	Data de envio ao TC	Tribunal de Contas		
						Procº	Data	Decisão
Sucesso 24 Horas, Lda.	Aquisição de Serviços de Saúde diversos a serem prestados em 11 Estabelec. Prisionais	353.113,65	1.06.2011 a 31.12.2011	22.09.2011	29.09.2011 (com prorrogação de prazo para a remessa ao TC) Ainda, assim, foi enviado com 34 dias de atraso	1480/2011	19.12.2011	Visado c/ recomendação "(...) Em casos futuros, a DGSP deverá dar escrupuloso cumprimento ao disposto no artº 22º, nº 1, al. b) do Decreto-Lei nº 197/99, de 8.6, o qual obriga a providenciar pela elaboração da correspondente Portaria sempre que as despesas a efetuar originem um encargo orçamental a recair sobre mais que um ano económico". ⁴⁹
Sucesso 24 Horas, Lda.	Aquisição de Serviços de Saúde diversos a serem prestados em 47 Estabelec. Prisionais	905.776,50	1.01.2012 a 31.05.2012	5.04.2012	5.04.2012 Remessa com 48 dias de atraso	572/2012	6.06.2012	Visado c/ recomendação "Em sessão diária de visto decide-se visar o contrato, recomendando à Direção-Geral dos Serviços Prisionais que, no futuro, envie atempadamente os contratos sujeitos a fiscalização prévia". ⁵⁰
I. A. Patrício – Prestação de Serviços de Saúde, Lda.	Aquisição de Serviços de Saúde diversos a serem prestados em 5 Estabelec. Prisionais	621.620,50	1.01.2012 a 31.05.2012	26.04.2012	2.05.2012 Remessa com 64 dias de atraso	643/2012	26.06.2012	Visado c/ recomendação "Em sessão diária de visto decide-se visar o presente contrato. Recomenda-se, no então, o seguinte: A DGSP, em casos futuros, providenciará no sentido de os contratos sujeitos a fiscalização prévia serem remetidos a este Tribunal no prazo legalmente estipulado". ⁵¹

⁴⁹ Notificada ao abrigo do ofício refª DECOP/UAT2/9367/11, de 20.12.2011.

⁵⁰ Notificada ao abrigo do ofício refª DECOP/UAT2/2668/12, de 08.06.2012.

⁵¹ Notificada ao abrigo do ofício refª DECOP/UAT2/2858/12, de 26.06.2012.



Tribunal de Contas

Cocontratante	Objeto contratual	Preço contratual (€)	Prazo de execução	Data da outorga do contrato	Data de envio ao TC	Tribunal de Contas		
						Procº	Data	Decisão
Petróleos de Portugal, Petrogal, SA	Aquisição de combustíveis rodoviários em postos de abastecimento públicos	754.201,33	1.05.2013 a 31.12.2013	16.05.2013	20.05.2013	755/2013	2.09.2013	Visado c/ recomendação "Em sessão diária de visto decide-se visar os presentes contratos. Recomenda-se, no entanto, o seguinte: No futuro, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais providenciará no sentido de, atempadamente, promover a realização dos necessários concursos em ordem à aquisição de bens e serviços e, assim, evitar o sistemático apelo ao ajuste direto à retroatividade dos efeitos dos contratos. Lembramos, também, que o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações deste Tribunal configura o cometimento de infração punível com multa (...)". ⁵²
Petróleos de Portugal, Petrogal, SA	Aquisição de combustíveis a granel	40.242,51	1.05.2013 a 31.12.2013	16.05.2013	20.05.2013	1122/2013	2.09.2013	Visado c/ recomendação Anteriormente transcrita



Tribunal de Contas

Cocontratante	Objeto contratual	Preço contratual (€)	Prazo de execução	Data da outorga do contrato	Data de envio ao TC	Tribunal de Contas		
						Procº	Data	Decisão
SVEP – Segurança e Vigilância Electrónica de Pessoas, Lda.	Fornecimento de um sistema de vigilância eletrónica no âmbito da execução de decisões judiciais	768.610,20	6.06.2012 a 31.12.2012	7.01.2013	7.01.2013	19/2013	27.02.2013	Visado c/ recomendação "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 Direção-Geral de que a assunção de compromissos sem cumprimento das regras financeiras e atempada cobertura orçamental 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." ⁵³
SVEP – Segurança e Vigilância Electrónica de Pessoas, Lda.	Fornecimento de um sistema de vigilância eletrónica no âmbito da execução de decisões judiciais	875.385,00	1.01.2013 a 31.05.2013 (podendo ser prorrogado por mais dois meses, até 31 de julho de 2013)	30.05.2013	14.06.2013 Remessa com 93 dias de atraso	927/2013	12.09.2013	Visado c/ recomendação "(...)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." ⁵⁴

⁵³ Notificada ao abrigo do ofício refª DECOP/UAT1/798/13, de 27.02.2013.

⁵⁴ Notificada ao abrigo do ofício refª DECOP/UAT2/3268/13, de 02.08.2013.



ANEXO III

Resposta apresentada no exercício do contraditório



Exmo. Senhor
Director-Geral
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61

1069-045 LISBOA

V/ referência	N/ referência	Ofício N.º	Data
Proc. n.º12/2014-ARF/1ª S PAM n.º3/2015-1ªS Of. 4546, de 25/03/15		95/GDG/2015	04/05/2015

Assunto: Apuramento de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito dos contratos para aquisição de serviços de saúde, alimentação confeccionada e serviços educativos e de gestão. Processos n.ºs 1263, 1490, 1551 e 1552 de 2013 e 268/2014;
Relatório de Auditoria n.º 12/2014-ARF. 1ª S. e PAM n.º 3/2015-1ªS.

Relativamente ao assunto supra mencionado, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência a “pronúncia” anexa, relativa aos processos em causa, a qual se juntam três pastas.

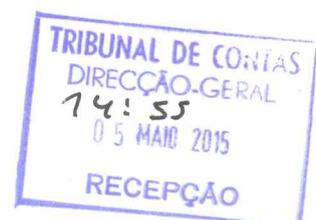
Com os melhores cumprimentos,

e elevada consideração

O Director Geral

(Rui Sá Gomes)

DGTC 5 5 15 7515





Tribunal de Contas
Processo nº 12 ARF. 1ª S.
PAM nº3/2015 – 1ªS

Assunto: *Apuramento de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito de contratos para aquisição de serviços de saúde, alimentação confeccionada e serviços educativos e de gestão. Processos 1263, 1490, 1551 e 1552 de 2013 e 268/2014 - Processo nº 12/2014-ARF. 1ª S. Ofício nº 4546, de 25 de março.*

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro Relator
Venerandos Juízes Conselheiros

Rui José Simões Bayão de Sá Gomes, na qualidade de Diretor Geral da Reinserção e Serviços Prisionais, tendo sido notificado, para se pronunciar, querendo, sobre o conteúdo do relatório de auditoria e sobre o processo de aplicação de multa, referidos em epígrafe, nos termos do art. 13º da LOPTC, vem dizer o seguinte:

I. Objeto da pronúncia

1. O Venerando Tribunal remeteu cópia do relato da auditoria – Processo nº 12/2014-ARF.1ªS para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito dos contratos para aquisição de serviços de saúde, alimentação confeccionada e serviços educativos e de gestão – Processos nºs 1263, 1490, 1551 e 1552, todos de 2013 e 268/2014.

2. Concomitantemente, o Tribunal de Contas entendeu remeter "*partes*" duma informação que aponta a eventual responsabilidade sancionatória decorrente



da remessa dos contratos para fiscalização prévia (Processos 1263, 1551 e 1552, todos de 2013,) com atraso em relação ao prazo legalmente fixado para esse efeito no art. 81º da LOPTC.

3. Os referidos atrasos seriam suscetíveis de consubstanciar três infrações, nos termos da alínea e) do nº1 do art.º 66º da LOPTC.

4. Pode, assim, concluir-se que através do mesmo ofício o signatário é notificado para duas pronúncias com objetos diversos.

5. A posição do signatário ao longo da presente pronúncia funda-se na profunda convicção de que não existiu em qualquer dos processos aqui em causa nenhuma infração financeira, pelo que uma responsabilização financeira é injusta.

6. Na verdade, não existe na factualidade de cada um dos processos elementos que comprovem as indiciadas infrações e, como tal, salvo o devido respeito, as imputações carecem de fundamento.

7. Mas caso assim não se entenda, por mera hipótese, defende-se que a responsabilidade pelas infrações financeiras imputadas ao signatário devem ser relevadas nos termos do nº 9 do art. 65º da Lei 98/97, de 26 de agosto¹ ou o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa perante a inexistência de culpa do signatário, nos termos do nº 8 do normativo legal supra referido.

8. Para facilitar a exposição e por uma questão de clareza de raciocínio, até porque temos aquisições de serviços de diferente natureza relativas a momentos temporais distintos, cada processo irá ser analisado individualmente, procedendo-se, sequencialmente, à análise dos factos e a sua subsunção no quadro legal.

¹ Aditado pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



9. Os processos em questão serão analisados pela ordem que são tratados no relato da auditoria – processo nº 12/2014-ARF.1ªS e nas “partes” notificadas do PAM nº3/2015.

II. Sequência da pronúncia

10. Identificado o objeto da pronúncia e as questões elencadas no relatório de auditoria e no processo de multas é útil referir a sequência da exposição:

- 1ª Parte – Relatório da Auditoria - processo nº 12/2014-ARF.1ªS, onde se aborda individualmente cada um dos processos (Processos n.ºs 1263, 1490, 1551 e 1552, todos de 2013 e 268/2014). (III)
- Conclusão – 1ª Parte – Relatório da Auditoria - processo nº nº 12/2014-ARF.1ªS. (IV)
- 2ª Parte – Processo de aplicação de multa – PAM nº3/2015, onde se suscita uma questão prévia e onde se aborda individualmente cada um dos processos (Processos 1263, 1551 e 1552 todos de 2013). (V)
- Conclusão – 2ª Parte – Processo de aplicação de multa – PAM nº3/2015. (VI)

III. 1ª Parte “– Processo nº 12/2014-ARF.1ªS”

III. I Processo 1263/2013 – Prestação de cuidados de saúde à população reclusa – Período de 1.11.2012 a 31.07.2013.

11. Este processo diz respeito ao contrato celebrado com a Empresa I.A Patricio- Prestação de Cuidados de Saúde Lda., relativo aos serviços de saúde diversos para os Estabelecimentos Prisionais de Izeda, Hospital Prisional de São João de Deus (com exceção dos auxiliares de ação médica), Lisboa, Setúbal e Pinheiro da Cruz.



12. O signatário contesta que a factualidade constante do processo consubstancie a prática de ilegalidades e seja suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória - art. 65º da LOPTC.

Execução contratual sem prévia autorização ministerial da extensão de encargos e sem parecer prévio vinculativo – Infração financeira tipificada na alínea b) do nº1 do art.º 65º da LOPTC- (página 33 e 34 do Relatório).

13. O parecer prévio vinculativo está dispensado pelo n.º 4 da Portaria conjunta, do Secretário de Estado do Orçamento e do Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça, n.º 470/2013, de 10 de julho.

14. No preâmbulo deste diploma, diz-se que *“enquanto não tiver lugar o início da execução dos contratos emergentes deste procedimento [CPI n.º 1/2012/DGSP], o que se estima ocorra em 1 de agosto de 2013, se tornou imprescindível a manutenção da prestação de cuidados de saúde à população reclusa”*.

15. Nesta conformidade, o seu n.º 1 autoriza a repartição de encargos para os contratos de aquisição de serviços de saúde a celebrar para o período intercalar de 1 de novembro de 2012 a 31 de julho de 2013.²

16. Sublinha-se, ainda, que o n.º 4, desta Portaria, dispensa *“emissão do parecer prévio vinculativo previsto no n.º 4 do artigo 75.º da Lei n.º 66- B/2012”*.

17. Sem embargo do que ficou dito, a falta da emissão de parecer prévio e o desvalor jurídico que lhe está associado (nulidade) só se verifica no caso extremo de ele não ser obtido e os contratos serem celebrados sem que haja pronúncia expressa pelo membro do Governo competente para a sua emissão: é esta a *ratio* do n.º 4 do art. 75.º da LOE 2013.

² No n.º 5 os efeitos retroagem a 1 de novembro de 2012.



R

18. Conclui-se pelo cumprimento das disposições da LCPA e da LEO e, conseqüentemente, pela inexistência de qualquer ilegalidade suscetível de configurar uma infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1, do art. 65.º LOPTC e que constitua o signatário em qualquer responsabilidade de natureza financeira.

Execução contratual sem prévia cabimentação e compromisso orçamental – Infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC (página 34 do Relatório)

19. A LCPA determina que, em situações normais, *"a autorização para a assunção de um compromisso é sempre precedida pela verificação da conformidade legal da despesa, nos presentes termos e nos demais exigidos por lei"* (cf. n.º 5 do art. 5.º).

20. Sendo os compromissos definidos como *"as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo..."* (alínea a) do art. 3.º da LCPA).

21. Em situações de urgência imperiosa ou de interesse público excecional, o regime aplicável é o previsto no art. 9.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que regulamenta a LCPA, designadamente, no seu n.º 2: *"Nas situações em que estejam em causa o excecional interesse público ou a preservação da vida humana, a assunção do compromisso é efetuada no prazo de 10 dias após a realização da despesa"*.³

³ Sublinhado nosso.



22. Salienta-se que no procedimento em apreciação o ato formal (celebração do contrato) é de 30 de julho de 2013 e, nesta data, a DGRSP tinha afetos os recursos financeiros necessários, conforme consta do processo submetido ao Tribunal de Contas e que mereceu decisão de visto em 4.09.2013.

23. Assim, conclui-se pelo cumprimento das disposições da LCPA e da LEO relativas à informação de cabimento e de compromisso da despesa.

24. Nestes termos, inexistente qualquer ilegalidade suscetível de constituir infração financeira tipificada na alínea b) do art. 65º da LOPTC e, como tal, geradora de qualquer responsabilidade de natureza financeira.

***Imputação de Responsabilidades Financeiras - Processo nº 1263/2013 -
Prestação de cuidados de saúde à população reclusa***

25. A questão que se coloca neste processo é a de saber se a partir da factualidade constante do processo a mesma é suscetível de ocasionar responsabilidade financeira, aferindo a existência ou não de culpa do signatário, bem como, a verificação da ocorrência de circunstâncias suscetíveis de justificarem a isenção ou redução de eventuais sanções.

26. Adianta-se, desde já, que na opinião do signatário não tem sentido imputar qualquer tipo de responsabilidade financeira, nos termos das alíneas b), h) e j) do nº1 do art. 65º da LOPTC, porque as infrações referidas exigem um comportamento culposos.

27. Na realidade, o que interessa apurar é se, perante as concretas circunstâncias que se depararam ao signatário, este agiu de forma censurável e descuidada.



7

28. É de notar, em primeiro lugar, que existe interesse público relevante na prestação ininterrupta de serviços de saúde à população reclusa, por razões humanitárias, de saúde pública e de segurança interna ao meio prisional.

29. Trata-se do princípio da continuidade do serviço público que, na presente situação é especialmente agravada.

30. Neste enquadramento jurídico (constitucional e legal), é inquestionável que a DGRSP, não podia, em momento algum, permitir a quebra da continuidade daquelas prestações, sob pena de grave perturbação no meio prisional.

31. Reafirma-se, em termos da subsunção dos factos nas normas legais apontadas pelo Tribunal de Contas, que a circunstância de não terem sido obtidas as necessárias autorizações para lançamento do CPI, no tempo inicialmente previsto, é completamente estranha ao signatário.

32. Por outro lado, o procedimento por ajuste direto foi sujeito a uma redução no valor da contraprestação financeira do serviço a prestar, o que, por si só, é revelador da forma diligente como o interesse público foi protegido, não obstante o aumento crescente da população reclusa, garantindo-se a imprescindível continuidade e qualidade na prestação dos cuidados de saúde.

33. A prestação de cuidados de saúde em meio prisional constitui um interesse público fundamental que não é suscetível de ser modelado em função de contingências administrativas, ao contrário do que, eventualmente, poderá acontecer noutros domínios da atividade prestadora da Administração Pública.

34. Escusado será afirmar que a garantia do acesso ininterrupto dos reclusos a cuidados de saúde incumbe à DGRSP, nos termos do n.º 1 do art. 32.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, do n.º 1 do art. 247.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, conjugados com a alínea g) do art. 3.º do Decreto-lei n.º 215/2012, de 28 de setembro.

7



35. Neste contexto, não estão enunciados nem, em consequência, demonstrados factos que consubstanciem “culpa” do signatário no cometimento das imputadas infrações.

36. Acrescem, no presente caso, razões de necessidade e economia, pelo que não está demonstrado que a adoção de qualquer outro procedimento pré-contratual tivesse acautelado melhor o interesse público.

37. O signatário agiu sem consciência de qualquer ilicitude, o que, também, implica claramente a dispensa de qualquer sanção.

38. Ou quando assim não se entenda, para a sua atenuação especial, pois nunca existiu intenção do signatário em se furtar ao cumprimento da legalidade e aos princípios da boa gestão dos dinheiros públicos que é exigida ao decisor administrativo.

39. De qualquer forma, a questão da culpa do signatário nas indiciadas infrações financeiras constitui um elemento decisivo para a aplicação de uma sanção no âmbito da responsabilidade financeira.

40. A LOPTC não deixa qualquer margem interpretativa sobre a conceção da culpa perfilhada em função da avaliação da subjetividade da conduta do agente, em detrimento de uma teoria objetiva da culpa, que se limite a aferir o resultado da conduta e, desse modo, impor uma punição em função da ilegalidade.

41. Em primeiro lugar, a LOPTC esclarece que ao regime da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal (nº4 do art. 67º).



7

42. Em segundo lugar, e por força da remissão do nº3 do art. 67º da LOPTC, estabelece-se que a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa do indiciado responsável.

43. Finalmente, o nº2 do art. 67º da LOPTC concretiza o modo de aplicação de sanções ao vincular o Tribunal de Contas a “graduar as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal”.

44. As imputações de responsabilidade financeira ao signatário determinam necessariamente, uma avaliação concreta da sua conduta, independentemente da ilegalidade verificada e do desvalor jurídico que a caracteriza.

45. É pertinente, a este título, citar António Cluny: *“Assim, demandar alguém por actos que impliquem responsabilidade sancionatória (e, portanto, também, reintegratória) obriga à prova dessa mesma culpabilidade. É certo que o conceito de culpa que se exige no campo do direito financeiro sancionador – e, na sequência do que temos vindo a defender, a responsabilidade financeira reintegratória necessariamente decorre também ela, da prática de uma infração financeira tipificada na LOPTC – não alcança a mesma densidade da culpa exigível para o Direito Penal de Justiça. Em todo o caso, como vimos já, nem a CRP, nem a LOPTC pretendem que os diversos ramos de direito administrativo sancionador, e em particular, a responsabilidade financeira, se assumam como pouco mais de que uma variante da responsabilidade objetiva” (in Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, página 134).*



46. O relatório de auditoria espelha, salvo o devido respeito, uma conceção de responsabilidade objetiva em relação às condutas do signatário descritas, nomeadamente, de páginas 33 a 40.

47. O Ponto 6.1 da parte VI, sobre a responsabilidade financeira sancionatória, começa por dizer que *“a factualidade acima descrita consubstancia ilegalidades e é suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória”*.

48. Nesta sequência, o relatório descreve em relação a cada um dos processos as normas financeiras que terão sido violadas, para concluir que a responsabilidade (por omissão) é imputável ao signatário que terá permitido *“a execução de serviços sem cumprimentos dos requisitos acima apontados para cada um dos contratos”*.

49. Importa salientar que o ponto 6.3 do relatório refere que *“questionado o indiciado responsável sobre o não desenvolvimento atempado de diligências que tivessem obstado às ilegalidades supra referidas o mesmo apresentou os argumentos infra mencionados”*.

50. Os argumentos do signatário, que foram parcialmente transcritos pela auditoria (páginas 37 a 40), demonstram que justificou as condutas censuradas e invocou, naturalmente, a ausência de qualquer culpa nas alegadas ilegalidades.

51. Deste modo, e no cumprimento do dever de avaliação da culpa do signatário em relação às condutas que lhe eram imputadas, esperava-se que o relatório de auditoria contraditasse a diligência, a boa-fé e a escrupulosa defesa do interesse público invocadas, tudo no sentido de permitir a referida avaliação e eventual graduação dessa culpa.



52. Insiste-se que a avaliação da culpa permitiria ao indiciado responsável, no âmbito do presente contraditório, apresentar as razões porque continua a defender que agiu sem dolo ou negligência.

53. Vejamos, então, qual foi a apreciação do relatório de auditoria sobre as observações apresentadas pelo signatário. Limita-se a dizer o seguinte:

“Quanto aos argumentos e documentos anteriormente identificados, menciona-se que os mesmos já constavam (na sua maioria) dos processos que foram apreciados em sede de fiscalização prévia e em sede de recurso ordinário da respetiva decisão, pelo que não se efetuam mais considerações sobre os mesmos, remetendo-se para o teor dos Acórdãos proferidos por este Tribunal”.

54. Importa, assim, verificar com rigor se as “considerações” feitas na auditoria ou nos doutos Acórdãos para que esta remete, versam sobre a culpa do signatário na vertente da imprescindível análise da diligência e da boa-fé que lhe seriam exigíveis a propósito das infrações que teria cometido.

55. A resposta é pacificamente negativa, uma vez que a auditoria omite qualquer tipo de apreciações sobre a culpa limitando-se, em concreto, a uma consideração meramente global e remissiva “quanto aos argumentos e documentos anteriormente identificados”, louvando-se, portanto, nos doutos Acórdãos de recusa de visto.

56. Ora, os Acórdãos proferidos por esse Venerando Tribunal que recusaram o visto prévio aos contratos, também não poderiam ter apreciado a culpa do signatário no cometimento das infrações.

57. Na verdade, limitaram-se, e bem, a verificar a violação de normas financeiras em ordem a conceder ou recusar o visto.



58. A 1ª Secção desse Venerando Tribunal não aceitou a argumentação apresentada pela DGRSP mas não podia no âmbito da fiscalização prévia, julgar, como se disse, a culpa do signatário.

59. Acresce que, a recusa de visto pressupõe uma ilegalidade mas não se destina, por natureza, a julgar a responsabilidade financeira que aquela eventualmente consubstancie.

60. A apreciação da culpa faz-se, outrossim, através da auditoria ou no processo de aplicação de multas previsto, nomeadamente, no nº4 do art. 77º da LOPTC.

61. Nestes termos, a ilegalidade não suscita automaticamente, de forma explícita ou implícita, um juízo de desvalor da conduta do signatário: a análise da sua culpa e, designadamente, do grau de culpa, não pode esquecer, o âmbito, as circunstâncias e a natureza do serviço em que as condutas ocorreram.

62. Deste modo, o juízo meramente conclusivo do relatório de auditoria, ao remeter para os Acórdãos de recusa de visto, permite descortinar uma ilegalidade, mas é absolutamente impróprio para avaliar a culpa do signatário nos complexos procedimentos contratuais em causa.

63. Esta circunstância obriga o signatário, em função das ilegalidades que formalmente fundamentaram as recusas de visto, a tentar descobrir a culpa implícita que presumivelmente baseará a sua responsabilidade financeira.

64. Numa palavra, não é possível face ao concreto teor do relatório de auditoria a pronúncia sobre a culpa e a respetiva graduação, pela simples razão que aquele documento não tece quaisquer considerações sobre as circunstâncias dos alegados factos omissivos: limita-se a afirmar a ilegalidade pressupondo a culpa, que não descreve nem analisa.



X

65. Assim, as ideias basilares da culpa, como condição da punição no âmbito da responsabilidade financeira (imparcialidade, boa-fé, eficácia, diligência e interesse público), estão ausentes do relatório de auditoria e, conseqüentemente, impossibilitam um contraditório eficaz.

66. Sublinha-se, face ao teor do relatório de auditoria que sempre faltaria (mesmo admitindo as ilegalidades que suportam as recusas de visto) a possibilidade de estabelecer o nexó de imputação subjetiva, pressuposto necessário da responsabilidade financeira sancionatória.

67. Estando em causa faltas omissivas é importante recordar a opinião de António Cluny quando alerta para que “no caso de faltas omissivas a evitabilidade do facto, ou a possibilidade de concretizar, ou poder fazer concretizar, objectivamente, o dever funcional, ganha uma especial relevância neste específico campo do direito sancionador, designadamente quando se esteja perante uma situação não dolosa” (ob. cit. página 140).

68. O relatório de auditoria sufraga, em síntese, uma conceção de responsabilidade objetiva contrária à LOPTC que suscita uma evidente consequência: impede um contraditório, rigoroso, especificado e justo em função da ausência de ponderação dos elementos da culpa, que constitui um dos requisitos essenciais para a responsabilização financeira do signatário.

69. A ausência de análise dos requisitos essenciais da culpa, em concreto e de forma explícita, contraria, para além dos preceitos da LOPTC atrás citados, o princípio constitucional da culpa como princípio constitucional estruturante do direito penal (artigos 1º, 2º e 18º, nº2 da Constituição da República).

70. E não oferece qualquer dúvida, como aliás, tem sublinhado a jurisprudência do Tribunal de Contas, que o direito sancionatório da responsabilidade financeira obedece aos princípios da Constituição penal material.



71. Neste enquadramento, a aplicação das normas sancionatórias referidas nos pontos 6.4 a 6.6 do relatório de auditoria, para além de violarem, como se disse, a LOPTC, levantam a questão de uma interpretação desconforme à Constituição daquelas normas, na medida em que a sua aplicação formalista e meramente objetiva, em detrimento do princípio da culpa, se revela inconstitucional.

72. Fica, assim, suscitada a presente questão de inconstitucionalidade para todos os efeitos legais.

73. Por outro lado, revela-se manifestamente desproporcional e injusta a efetivação da responsabilidade financeira sancionatória, tendo em consideração a boa-fé, o cuidado, o zelo e diligência que o signatário teve no procedimento em análise, agindo no exclusivo interesse público (necessidade de garantir sem quebras ou qualidade a prestação de cuidados de saúde à população reclusa), pelo que não deve ser sobre ele proferido um juízo de censura, nem, muito menos, aplicada qualquer multa.

74. Devem os factos expostos justificar a dispensa da aplicação de multa por se verificarem os respetivos pressupostos (art.s 65º, nº8, 67º, n.º 2, da LOPTC, e 74.º, n.º 1, do Código Penal), por inexistência de culpa.

75. O signatário nunca agiu com intenção de causar qualquer tipo de dano ao Estado, nem de incumprir as invocadas disposições legais, mas sim, ao contrário, com a comprovada intenção de observar a legalidade a prossecução do interesse público, que sempre norteou o exercício das funções públicas para as quais foi investido.

76. Importa, ainda, perguntar se um responsável pela gestão e administração de dinheiros públicos colocado nas mesmas circunstâncias, agiria como o signatário? A resposta é necessariamente positiva.



7

77. Caso se entenda que os factos são ilícitos e que foram praticados com culpa, hipótese que tem de equacionar-se por mera cautela, então, deverá o Tribunal proceder à relevação da responsabilidade sancionatória ao abrigo do n.º 9 do art. 65.º da LOPTC.

78. Dispõe o citado normativo que poderá ser relevada a responsabilidade por infração financeira apenas nos casos em que a falta é imputada ao seu autor a título de negligência, não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ao serviço auditado para correção da irregularidade e se tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas tenha censurado o seu autor pela sua prática.

79. Ora, a existir culpa, o que só se admite por mera hipótese de raciocínio, a mesma só poderá ser imputada a título de negligência, pois o signatário tudo fez para cumprir as recomendações desse Venerando Tribunal e, como referido pela própria auditoria (página 41 do relatório, ponto 6.6) *“...não se detetou a existência de quaisquer registos em sede fiscalização prévia, concomitante ou sucessiva, pela prática de infrações financeiras semelhantes às apuradas no presente processo”*.

80. Não faz sentido, imputar ao signatário responsabilidades pela demora do CPI, quando a decisão do procedimento depende do exercício vinculado de competências dos Ministérios das Finanças e da Justiça o que claramente extravasa a sua competência.

81. Acresce que o Despacho nº446/2013, do Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça, bem como, a Portaria nº 470/2013 autorizam a DGRSP a realizar despesa para o período intercalar entre a vigência dos contratos anteriores e o início da vigência dos novos contratos, o que foi rigorosamente cumprido.



82. A este propósito, o signatário tem de afirmar, com toda a clareza, que não pode aceitar a responsabilidade por facto de outrem, com base numa ideia formalista de responsabilidade da entidade adjudicante.

83. Na verdade, isso constitui uma forma de descaracterizar o princípio da culpa individual, abarcando o signatário de forma injusta e arbitrária as responsabilidades que são objetivamente de outras entidades públicas sobre as quais não tem qualquer poder para impor uma conduta adequada em função do fim legal.

84. Neste contexto, **subscreve-se o seguinte excerto do Acórdão nº 17/2014 - 1ª Secção/PL** *"Entendemos que carece de sentido que o decisor num procedimento de contratação complexo seja o representante virtual das múltiplas decisões da pessoa coletiva Estado, que é um ente compósito integrando múltiplos órgãos em inter-relações verticais e horizontais e nem sempre hierárquicas ou de superintendência ou de tutela.*

A complexidade organizacional do Estado e os processos decisórios relevantes em sede pré-contratual configuram muitas vezes factos previstos legalmente e portanto representados como possíveis, mas que são imprevisíveis num raciocínio prospetivo, porque, para o decisor normal, são inexistentes ou desconhecidos elementos essenciais para determinar a probabilidade da sua ocorrência, o seu desenvolvimento e a sua duração".

85. Conclui-se que no decorrer deste processo o signatário tomou todas as diligências e cuidados normalmente exigíveis a um gestor público colocado na mesma posição concreta, tendo agido de boa-fé e no exclusivo interesse da instituição e da população reclusa à sua guarda, não podendo ser censurado através da aplicação de qualquer sanção.



III.II Processo nº 1490/2013 – Prestação de cuidados de saúde à população reclusa - Período de 1.11.2012 a 31.07.2013

86. Este processo diz respeito ao contrato celebrado com a empresa Sucesso 24 Horas SA, em 13 de setembro de 2013. No âmbito do processo de fiscalização prévia, através do Acórdão n.º 26/23.OUT.2013/1ª S/SS, esse Venerando Tribunal recusou o visto ao contrato celebrado entre a empresa Sucesso 24Horas e a DGRSP, em 23 de outubro.

87. Esta Direção Geral reiterou a legalidade e robustez da argumentação que sustentou o ajuste direito realizado com a Sucesso 24Horas para a prestação de cuidados de saúde à população reclusa no período de novembro de 2012 a julho de 2013, e por isso interpôs recurso ordinário da recusa do visto do referido Acórdão para o plenário da 1ª Secção do Tribunal de Contas.

88. O Tribunal de Contas manteve o mesmo argumentário do Acórdão recorrido e por isso recusou o visto, negando provimento ao recurso, através do Acórdão nº 6/2014, de 28 de janeiro – 1ª Secção/SS.

89. A DGRSP não pode deixar de notar que no processo nº 1263/2013, o Tribunal visou contrato de igual natureza e execução temporal.

Execução contratual sem prévia autorização ministerial da extensão de encargos e sem parecer prévio vinculativo – Infração financeira tipificada na alínea b) do nº1 do art.º 65º da LOPTC e execução contratual sem prévia cabimentação e compromisso orçamental – Infração financeira tipificada na alínea b) do nº1 do art. 65º da LOPTC. (páginas 34 e 35 do Relatório).

90. As considerações feitas nos pontos 13 a 24 da presente pronúncia, relativa ao processo nº 1263/2013, aplicam-se inteiramente ao presente processo, atendendo à igual natureza da prestação de serviços e execução temporal.



91. Sem embargo do que ficou dito, a falta da emissão de parecer prévio e o desvalor jurídico que lhe está associado (nulidade) só se verifica no caso extremo daquele não ser obtido e os contratos serem celebrados sem que haja pronúncia expressa pelo membro do Governo competente para a sua emissão.

92. Conclui-se pelo cumprimento das disposições da LCPA e da LEO e, conseqüentemente, de qualquer ilegalidade suscetível de consubstanciar a existência de infração financeira que, como tal, constitua o signatário em qualquer responsabilidade de natureza financeira.

Execução contratual com violação do art. 45.º, n.º4 do LOPTC, que consubstancia infração financeira tipificada na alínea h) do n.º1 do art. 65º da LOPTC (página 34 do relatório).

93. Nos termos do n.º 2 do art. 287.º do CCP, as partes podem atribuir efeito retroativo a um contrato quando exigências imperiosas de interesse público o justifiquem e 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 CCP.

94. Existe interesse público relevante na prestação ininterrupta de serviços de saúde à população reclusa por razões humanitárias, de saúde pública e de segurança interna ao meio prisional.

95. Assim, a retroatividade, *in casu*, não viola o disposto no art. 287º n.º2 do CCP, pois é fundamentada no conceito de “*exigências imperiosas de interesse público*”, não infringe, por outro lado, o princípio da concorrência e também não ofende direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros.



96. É esta a *ratio* do n.º 4 do art. 75.º da LOE 2013.⁴

97. Reitera-se a inexistência de qualquer ilegalidade suscetível de ocasionar infração financeira e que constitua o signatário em qualquer responsabilidade desta natureza.

98. Conclui-se pelo cumprimento das disposições da LCPA e da LEO e, conseqüentemente, pela inexistência de qualquer ilegalidade suscetível de configurar uma infração financeira tipificada na alínea b) do n.º1, do art. 65º LOPTC, que constitua o signatário em qualquer responsabilidade de natureza financeira.

Execução contratual sem prévia cabimentação e compromisso orçamental – Infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do art. 65º da LOPTC (página 35 do relatório).

99. A LCPA determina que, em situações normais, *"a autorização para a assunção de um compromisso é sempre precedida pela verificação da conformidade legal da despesa, nos presentes termos e nos demais exigidos por lei"* (cf. n.º 5 do art. 5.º)

100. Sendo os compromissos definidos como *"as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo..."* (alínea a) do art. 3.º da LCPA).

⁴ Nesse sentido Acórdão 17/2014 da 1ª Secção do TC In <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2014/1spl/ac017-2014-1spl.pdf>



101. Em situações de urgência imperiosa ou de interesse público excecional, o regime aplicável é o previsto no art. 9.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que regulamenta a LCPA, designadamente no seu n.º 2: *“Nas situações em que estejam em causa o excecional interesse público ou a preservação da vida humana, a assunção do compromisso é efetuada no prazo de 10 dias após a realização da despesa”*.⁵

102. Salienta-se que no procedimento em apreciação o ato formal (celebração do contrato) é de 13 de setembro de 2013 e, nesta data, a DGRSP tinha afetos os recursos financeiros necessários, (v. informações de cabimento e de compromisso constantes no Mapa junto como Anexo 1).

103. Esclarece-se que, ao contrário do que consta no relatório de auditoria, a declaração de cabimento orçamental por conta do OE/2013, data de janeiro e não de setembro de 2013.

104. A data referida pelo Tribunal (13.09.2013) respeita à data constante no Anexo I, (documento que foi elaborado aquando da instrução do processo de visto a remeter ao Tribunal, nos termos do n.º 5 do art. 9.º da Resolução do Tribunal de Contas n.º 14/2011, de 11 de julho) o qual indica claramente o número do cabimento a que respeita.

105. Conclui-se pelo cumprimento das disposições da LCPA e da LEO relativas à informação de cabimento e de compromisso da despesa e consequente inexistência de qualquer ilegalidade suscetível de ocasionar qualquer infração financeira e, como tal, não geradora para o signatário de qualquer responsabilidade de natureza financeira.

⁵ Sublinhado nosso.



***Imputação de Responsabilidades Financeiras - Processo nº 1490/2013 –
Prestação de cuidados de saúde à população reclusa - Período de
1.11.2012 a 31.07.2013***

106. As considerações feitas nos pontos 25 a 85 da presente pronúncia, relativa ao processo nº 1263/2013, aplicam-se inteiramente ao presente processo, atendendo à igual natureza da prestação de serviços e execução temporal, pelo que a argumentação aduzida é também aqui pertinente.

Processos nºs 1263/2013 e 1490/2013 – Prestação de cuidados de saúde à população reclusa. Considerações finais

107. A finalizar a pronúncia, em relação a estes dois processos, assevera-se que a necessidade de lançamento dos procedimentos decorreu da demora do lançamento e da tramitação procedimental do CPI n.º 1/DGSP/2012, o que, naturalmente, provocou sérios constrangimentos à DGSP/DGRSP, num contexto de absoluta impossibilidade de interrupção dos serviços, já conhecida desse Venerando Tribunal.

Vejamos, então, cronologicamente os factos relevantes e que demonstram a afirmação anterior:

- A autorização para o lançamento do procedimento por concurso público com publicidade internacional foi formalizada com a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2012, publicada no Diário da Republica, 1.ª série, n.º 199, de 15 de outubro de 2012;
- No decurso da execução dos anteriores ajustes diretos referentes ao período de 1.06.2012 a 31.10.2012, atendendo à demora na conclusão do CPI, através do ofício n.º 3084/DSGRFP/2012, de 12 de outubro, a ex-DGSP comunicou ao Ministério da Justiça que enquanto não ocorresse a respetiva conclusão teria a prestação de cuidados de saúde



de ser assegurada, sem interrupções, desde 1.11.2012 a 31.03.2013, sob pena de grave perturbação no Sistema Prisional;

- O período de vigência destes contratos – 1.11.2012 a 31.03.2013 – obrigava à prolação de uma portaria de extensão de encargos, a que se refere o n.º 1 do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e à autorização para a assunção do compromisso plurianual relativo à execução dos contratos, nos termos do n.º 2 do art. 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, com referência à alínea a) do n.º 6 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA);
- A Direção Geral elaborou o projeto de portaria que foi enviado pelo ofício nº 499/GSD/2012, de 21 de dezembro, ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça, subordinado ao assunto “*Aquisição de serviços de saúde diversos para 47 estabelecimentos prisionais – Prolação de portaria de extensão de encargos ao abrigo do n.º 1 do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho*”;
- Verificando que em janeiro a portaria não tinha sido aprovada, esta Direção Geral, através do ofício n.º 7/GSD/2013, de 11 de janeiro, enviado ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça, subordinado ao assunto “*Aquisição de serviços de saúde diversos para 47 estabelecimentos prisionais – Prolação de portaria pelos membros do Governo das Finanças e da Justiça*”, remeteu um segundo projeto de portaria, adaptado à nova regulamentação contida na lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2013, (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro);



- Por razões de economia processual, a que também não foi alheia a desejável celeridade no processo, no projeto de portaria contemplou-se a autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças;
- Em 10 de abril, pelo ofício n.º 108/GSD/2013, enviado ao Gabinete de Sua Excelência a Ministra da Justiça, elaborado em resposta ao ofício do mesmo Gabinete P.º 678/2013, of. n.º 2077, de 2 de abril, subordinado ao assunto “ Pedido de audiência – Serviços de saúde dos estabelecimentos prisionais em Portugal”, a DGRSP alerta para que “7. *Não obstante as diligências já feitas, esta Direção-Geral continua a aguardar a prolação da referida portaria, sem o que não pode dar início ao processo de lançamento dos competentes procedimentos aquisitivos.*”;
- Entretanto, porque a tramitação do concurso público com publicidade internacional se protelou, tendo o júri do procedimento previsto a produção de efeitos dos contratos emergentes de tal concurso a 01.08.2013, o que obrigava a DGRSP a contratualizar serviços para assegurar a manutenção dos cuidados de saúde à população reclusa entre o dia 01.04.2013 a 31.07.2013, e uma vez que se obteve confirmação de que o projeto de portaria continuava por assinar, considerou-se imprescindível alterar o citado projeto de portaria, de modo a abarcar e acomodar a despesa também para este período;
- Assim, pelo ofício n.º 115/GSD/2013, de 16 de abril, enviado ao Gabinete de Sua Excelência a Ministra da Justiça, subordinado ao assunto “*Prolação de portaria pelos membros do Governo das Finanças e da Justiça para aquisição pelo Ministério da Justiça, através da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, de serviços de*”



saúde diversos para a população reclusa de 47 estabelecimentos prisionais (EP), para o período de 1.11.2012 a 31.07.2013”, foi remetido o terceiro projeto de portaria, no qual foi alterado o prazo para de 1.11.2012 a 31.07.2013 e em que se mencionavam os respetivos montantes da despesa;

- Em 28.05.2013, na sequência da exposição das graves dificuldades financeiras de uma das empresas, a DGRSP expôs o ponto de situação do processo ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça, pelo ofício n.º 157/GSD/2013;
- Pelo Despacho n.º 7463/2013, publicado no DR, 2.ª série, de 11 de junho, Sua Excelência a Ministra da Justiça, delegou em Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça a competência para autorizar a assunção de compromissos plurianuais, nos termos do n.º 1 do art. 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, através da aprovação e assinatura de portarias de extensão de encargos;
- A portaria de extensão de encargos foi publicada no Diário da República, 2ª série, n.º 131, de 10 de julho de 2013 (Portaria n.º 470/2013), que permitiu à DGRSP desencadear o lançamento dos competentes procedimentos aquisitivos.

108. O encadeamento factual sintetizado evidencia, de forma manifesta, que a DGRSP nunca poderia lançar formalmente o procedimento sem dispor das apropriadas autorizações, cuja obtenção não está no âmbito das atribuições da Direção Geral ou na competência do signatário.



109. Nas circunstâncias concretas atrás referidas e tendo presente o imperativo da não interrupção da prestação de cuidados de saúde à população prisional, para a satisfação ininterrupta, tempestiva e oportuna das necessidades dos reclusos este signatário recorreu ao único procedimento pré-contratual ao seu alcance: o ajuste direto.

110. Ora, não é possível fazer tábua rasa do circunstancialismo excecional do caso concreto em apreciação e agora sintetizados na presente pronúncia, e que permitem, sem margem para dúvidas, afastar qualquer responsabilidade financeira do signatário.

111. A hipotética interrupção da prestação de serviços de saúde à população reclusa teria efeitos nefastos no meio prisional não só em termos da saúde e da vida dos reclusos mas também como facto gerador de grande instabilidade emocional e da possibilidade da ocorrência de motins.

+ **112.** Reafirma-se a existência de interesse público relevante na prestação ininterrupta de serviços de saúde à população reclusa, por razões humanitárias, de saúde pública e de segurança interna no meio prisional.

113. Estes procedimentos por ajuste direto foram sujeitos a uma redução no valor da contraprestação financeira do serviço a prestar, o que por si só é revelador da forma diligente como o interesse público foi protegido, não obstante o aumento crescente da população reclusa, garantindo-se a imprescindível continuidade da prestação dos cuidados de saúde.

114. No Acórdão nº 17/2014 - 1ª Secção /PL, esse Venerando Tribunal julgou procedente o recurso e concedeu o visto ao contrato em causa, considerando



que as vicissitudes do *iter concursal* não são imputáveis à inoperância da Direção Geral.⁶

115. Resultando, antes, de acontecimentos imprevisíveis que não são da responsabilidade da entidade adjudicante, nem a ela imputáveis e que provocaram a necessidade de proceder (como solução de recurso), à contratação por ajuste direto, estritamente necessário para garantir a satisfação de necessidades indeclináveis dos reclusos e prosseguir os interesses públicos imperativos e fundamentais que lhes estavam subjacentes.

116. Escusado será afirmar que a garantia do acesso ininterrupto dos reclusos a cuidados de saúde incumbe à DGRSP, nos termos do n.º 1 do art. 32.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, do n.º 1 do art. 247.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, conjugados com a alínea g) do art. 3.º do Decreto-lei n.º 215/2012, de 28 de setembro.

III. III Processos nº 1551 e 1552 /2013 – Alimentação- Período de 01 a 16 de julho de 2013

117. O processo de fiscalização prévia n.º 1551/2013, diz respeito ao contrato de fornecimento de refeições confeccionadas para os estabelecimentos prisionais e centros educativos para o período de 01 a 16 de julho de 2013, celebrado com o Consórcio GERTAL-ITAU-SOCIGESTE, ACE.

118. Por seu turno, o processo de fiscalização prévia n.º 1552/2013, ao contrato de fornecimento de refeições confeccionadas para os estabelecimentos prisionais e centros educativos para o período de 01 a 16 de julho de 2013, celebrado com a Empresa UNISELF – Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, SA, para os restantes lotes não compreendidos no contrato anterior.

⁶ Contrato celebrado com IAP - Processo de fiscalização prévia n.º 1829/2013.



Execução contratual sem prévia cabimentação e compromisso orçamental, assim como sem prévia verificação da existência de fundos disponíveis e correspondente compromisso – Infração financeira tipificada na alínea b) do nº1 do art. 65º da LOPTC (Página 36 do Relatório).

119. A DGRSP reitera que deu cumprimento aos requisitos legais relativos ao registo do cabimento prévio da despesa nos termos das disposições constantes na alínea b) do n.º 6 do art. 42.º e 45.º da LEO e dos art.s 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, bem como ao registo do compromisso e prévia existência de fundos disponíveis nos termos das disposições constantes do art. 3.º, alínea a) e 5.º n.ºs 1 e 3 da LCPA e dos n.ºs 1 a 3 do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

120. A DGRSP, não tendo conseguido obter o Visto dos contratos emergentes do PAQ/35/2012/UCMJ a tempo dos mesmos terem o seu início no dia 01.07.2013, entre este mesmo dia, (1.07.2013) e o dia 16.07.2013, data em que o contrato ao abrigo do AQ15-RC da ESPAP recebeu o Visto do Tribunal de Contas, teve de lançar um novo procedimento aquisitivo fundado em critério material, para que não fosse interrompido o fornecimento de refeições confeccionadas à população reclusa e a jovens sujeitos a medida tutelar educativa de internamento em centro educativo.

121. Como pode ser verificado pelo Tribunal Contas, nos contratos emergentes do PAQ/35/2012/UCMJ (Processo visado n.º 875/2013 e Processo visado n.º 876/2013) estavam considerados o período de execução de 01 a 16 de julho de 2013 (que se veio a concretizar por via dos contratos celebrados por ajuste direto fundado em critério material) e o correspondente encargo.

122. No que concerne à componente orçamental, a integralidade da despesa inerente aos contratos (Processos nº 1551 e n.º 1552 /2013), estava suportada



pelas declarações de cabimento, compromisso e de fundos disponíveis que integraram os Processos n.º 875 e n.º 876/2013, nos termos que se explicitam:

- Processo visado n.º 875/2013 – Contrato para aquisição de refeições confeccionadas - DGRSP/Gertal-Itau – Socigeste, ACE, consórcio externo - preço contratual estimado para o período de 01.07.2013 a 31.12.2015: 27.107.511,47€, cabimento BW 41300176 e compromisso BW 51306590/BW 51308346/OE 2013.
- Processo visado n.º 876/2013 – Contrato para aquisição de refeições confeccionadas- DGRSP/ Gertal-Itau – Socigeste, ACE, consórcio externo- preço contratual estimado para o período de 01.07.2013 a 31.12.2015: 17.234.862,96€, cabimento BW 41300176 e compromisso BW 51306586/BW 51308347/OE 2013.

VALOR GLOBAL DOS CONTRATOS PARA 914 DIAS DE EXECUÇÃO				
EMPRESA	Lotes	total 30 meses sem IVA (914 dias)	taxas de IVA	total 30 meses com IVA (914 dias)_ De 01.07.2013 a 31.12.2015
GERTAL	1	1.898.988,36	16,00%	2.202.826,49
GERTAL	2	1.026.404,17	22,00%	1.252.213,09
GERTAL	3	3.064.266,22	23,00%	3.769.047,45
GERTAL	4	1.046.827,92	23,00%	1.287.598,34
UNISELF	5	5.592.038,13	23,00%	6.878.206,90
GERTAL	6	8.466.563,23	23,00%	10.413.872,78
GERTAL	7	10.322.220,12	23,00%	12.696.330,74
UNISELF	8	11.642.824,84	23,00%	14.320.674,55
GERTAL	9	1.282.241,46	23,00%	1.577.157,00
	TOTAIS	44.342.374,44		54.397.927,33

CÁLCULOS PARA 123 DIAS DE EXECUÇÃO_CABIMENTO POR CONTA DO OE 2013 DADO PRAZO DE PAGAMENTO DE 60 DIAS			
VALOR DO CONTRATO PARA 123 DIAS	taxas de IVA	IVA	TOTAL COM IVA
255.553,14	16,00%	40.888,50	296.441,64
138.126,60	22,00%	30.387,85	168.514,45
412.368,43	23,00%	94.844,74	507.213,17
140.875,09	23,00%	32.401,27	173.276,36
752.539,05	23,00%	173.083,98	925.623,03
1.139.373,39	23,00%	262.055,88	1.401.429,27
1.389.095,27	23,00%	319.491,91	1.708.587,18
1.566.813,41	23,00%	360.367,08	1.927.180,49
172.555,47	23,00%	39.687,76	212.243,23
5.967.299,84		1.353.208,98	7.320.508,82



123. Os mapas sínteses evidenciam devidamente que a prestação do serviço relativa ao período de 01.07 a 16.07.2013 tinha a adequada cobertura orçamental, compromisso e fundo disponível.

124. Não obstante, decorrente da autonomização contabilística dos processos ao nível dos registos GERFIP, os processos 1551/2013 e 1552/2013 fizeram-se acompanhar das declarações de cabimento, compromisso e de controlo de fundos disponíveis registados na fase de abertura do procedimento (Informação n.º 163/DAP/2013, de 19.08.2013) e na fase de adjudicação (Informação n.º 168/DAP/2013, de 22.08.2013).

125. Nestes termos, aquando da instrução administrativa do procedimento e com a intenção da autonomização dos processos ao nível dos registos GERFIP, foram efetuados os seguintes registos:

		Data	Montante	
	Declaração de Cabimento Orçamental por conta do OE/2013 GERFIP: BW41300176	05.02.2013	7.320.508,82 €	
	Redução do cabimento BW 41300176	20.08.2013	-992.395,03 €	
	Individualização do Registo de cabimento para os processos 1551 e 1552/2013 - GERFIP: BW41309235	20.08.2013	992.395,03 €	1)
Processo 875/2013	Declaração de Compromisso por conta do OE/2013 GERFIP: BW51306590 - compromisso 01 julho a 31 agosto 2013	06.06.2013	2.252.014,05 €	
	Informação de controlo de fundos disponíveis	04.06.2013		
	Declaração de Compromisso por conta do OE/2013 GERFIP: BW51308346 - compromisso 01 a 30 setembro 2013	03.07.2013	1.089.684,22 €	
Processo 1551/2013	Redução do compromisso GERFIP: BW51306590	30.08.2013	-599.127,96 €	
	Individualização do Registo do compromisso - GERFIP: BW51311640	30.08.2013	599.127,96 €	2)
	Individualização da informação de controlo de fundos disponíveis	23.08.2013		3)
	Outorga do contrato	23.09.2013		
Processo 876/2013	Declaração de Compromisso por conta do OE/2013 GERFIP: BW51306586 - compromisso 01 julho a 31 agosto 2013	06.06.2013	1.437.998,52 €	
	Informação de controlo de fundos disponíveis	04.06.2013		
	Declaração de Compromisso por conta do OE/2013 GERFIP: BW51308347 - compromisso 01 a 30 setembro 2013	03.07.2013	695.805,74 €	
Processo 1552/2013	Redução do compromisso GERFIP: BW51306586	30.08.2013	-393.267,06 €	
	Individualização do Registo do compromisso - GERFIP: BW51311642	30.08.2013	393.267,06 €	4)
	Individualização da informação de controlo de fundos disponíveis	23.08.2013		5)
	Outorga do contrato	20.09.2013		



126. Desta forma, prova-se que no momento da celebração dos contratos (Processos nº 1551 e n.º 1552 /2013), a DGRSP detinha os adequados meios financeiros de suporte (cabimentos, compromissos e registo dos fundos disponíveis), conforme mapas juntos como Anexos 2 e 3.

127. Conclui-se, pois, pela inexistência de qualquer infração financeira e, como tal, insusceptível de gerar para o signatário qualquer responsabilidade de natureza financeira.

Não acatamento das recomendações do Tribunal de Contas quanto à remessa dos contratos e cumprimento das normas financeiras - Infração financeira tipificada na alínea j) do nº1 do art. 65º da LOPTC (página 36 do Relatório).

128. A DGRSP sempre atuou de forma diligente quanto ao cumprimento dos prazos de remessa dos contratos e cumprimento das normas financeiras a eles associados.

129. O recurso ao procedimento por ajuste direto para os períodos de 01.01 a 30.04.2013 e de 01.05 a 30.06.2013, decorreu do atraso na conclusão do procedimento agregado por parte da entidade responsável pela sua condução, (SGMJ/UCMJ).

130. Assim, e com vista ao cumprimento dos prazos previstos no art. 81.º da LOPTC a DGRSP submeteu sempre ao Tribunal de Contas os adequados pedidos de prorrogação de prazo, indispensáveis para esta DGRSP garantir o cumprimento dos prazos acima referidos.

131. O que ficou expresso permite convictamente e fundamentadamente sustentar que não se encontra preenchido, como exige a alínea j) do nº1 do art.



65º da LOPTC, um não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal.

132. Neste enquadramento, não pode deixar de concluir-se pela inexistência de qualquer infração financeira.

Imputação de Responsabilidades Financeiras- Processos n.ºs 1551 e 1552/2013 – Alimentação - Período de 01 a 16 de julho de 2013

133. A questão que se coloca neste processo, tal como referido nos pontos 25 e 85 no que respeitam aos processos n.ºs 1263 e 1490 é a de saber a partir da factualidade indiciada, se a mesma é suscetível de ocasionar responsabilidade financeira e também aferir da existência ou não de culpa do signatário, bem como, a verificação da ocorrência de circunstâncias susceptíveis de justificarem a isenção ou redução de eventuais sanções.

134. Não faz sentido imputar qualquer tipo de responsabilidade financeira, nos termos das alíneas b), h) e j) do n.º1 do art. 65º da LOPTC, porque as infrações referidas exigem que o comportamento do agente seja culposos.

135. Reafirma-se que o que interessa apurar é se, perante as concretas circunstâncias que se depararam ao signatário, este agiu de forma censurável e descuidada.

136. Existe interesse público relevante no fornecimento ininterrupto de refeições confeccionadas à população reclusa, por razões humanitárias, de saúde pública e de segurança interna ao meio prisional. Trata-se, mais uma vez, do princípio da continuidade do serviço público que, na presente situação, é especialmente agravada.

137. No Acórdão n.º 17/2014 - 1ª Secção /PL, esse douto Tribunal julgou procedente o recurso interposto e concedeu o visto ao contrato em causa,



considerando que as vicissitudes do *iter* concursal não são imputáveis a uma menor inoperância desta Direção Geral.

138. Resultando antes de acontecimentos imprevisíveis aquém da responsabilidade da entidade adjudicante, nem a ela imputáveis, que provocaram a necessidade de proceder, como solução de recurso, à contratação por ajuste direto, no estritamente necessário para garantir a satisfação de necessidades coletivas indeclináveis.

139. Repete-se, que o fornecimento de refeições confeccionadas em meio prisional constitui um interesse público fundamental que não é suscetível de ser modelado em função de contingências administrativas.

140. A garantia de tal fornecimento ininterrupto aos reclusos incumbe à DGRSP, nos termos do art. 31.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, e do art.º 45.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais.

141. Neste contexto, não estão enunciados nem, em consequência, demonstrados factos que consubstanciem “culpa” do signatário no cometimento das imputadas infrações.

142. Mais uma vez, acrescem, no presente caso, razões de necessidade e economia, pelo que não está demonstrado que a adoção por qualquer outro procedimento tivesse acautelado melhor o interesse público.

143. Ou quando assim não se entenda, justifica-se plenamente a atenuação especial, pois nunca existiu nenhuma intenção do signatário de se furtar ao cumprimento da legalidade e aos princípios da boa gestão dos dinheiros públicos.



144. Mostra-se suficientemente evidenciado não haver dolo ou negligência por parte do signatário no procedimento aqui em análise.

145. Reafirma-se que o que releva apurar é se, perante as concretas circunstâncias que se depararam ao signatário, este agiu de forma censurável e descuidada.

146. A resposta é necessariamente negativa, pelo que a sua conduta não é suscetível de censura.

147. Assim, devem os factos expostos justificar a dispensa da aplicação de multa por se verificarem os respetivos pressupostos (art.s 65º, nº8, 67º, nº 2, da LOPTC, e 74.º, nº 1, do Código Penal), por inexistência de culpa.

148. O signatário nunca agiu com intenção de causar qualquer tipo de dano ao Estado, nem com vontade consciente de incumprir as invocadas disposições legais, mas sim, ao contrário, com a comprovada intenção de cumprir a legalidade e o superior interesse público, que sempre norteou o exercício das funções públicas para as quais foi investido.

149. Caso se entenda que os factos são ilícitos e que foram praticados com culpa, hipótese que tem que equacionar por mera cautela, então, deverá o Tribunal proceder à relevação da responsabilidade sancionatória do signatário ao abrigo do nº 9 do art. 65.º da LOPTC.

150. Dispõe o citado normativo que poderá ser relevada a responsabilidade por infração financeira apenas nos casos em que a falta é imputada ao seu autor a título de negligência, não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ao serviço auditado para correção da irregularidade e se tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas tenha censurado o seu autor pela sua prática.



151. Ora, a existir culpa, o que só se admite por hipótese de raciocínio, a mesma só poderá ser imputada a título de negligência, pois o signatário tudo fez para cumprir todas as recomendações desse Venerando Tribunal e, como referido pela própria auditoria (fls. 41, ponto 6.6) “...*não se detetou a existência de quaisquer registos em sede fiscalização prévia, concomitante ou sucessiva, pela prática de infrações financeiras semelhantes às apuradas no presente processo*”.

152. Acresce que a Resolução do Conselho de Ministros nº 106/2012, refere que a DGRSP foi autorizada “...*a proceder á contratação direta do fornecimento de refeições confeccionadas, com recurso ao ajuste direto, nos termos da alínea c) do nº1 do artigo 24º do Código de Contratos Públicos*”.

153. Não faz sentido, imputar ao signatário qualquer responsabilidade pela demora do AQ-PAC, procedimento que está na órbita do Ministério da Justiça (UCMJ) e que claramente extravasam as competências para os quais foi o signatário investido, como se salientou no ponto 82 a 85 da presente pronúncia.

154. Conclui-se que no decorrer deste processo o signatário tomou todas as diligências e cuidados normalmente exigíveis a um gestor público colocado na mesma posição concreta, tendo agido de boa-fé e no exclusivo interesse da instituição, não podendo ser censurado através da aplicação de qualquer sanção.

Processos nºs 1551/2013 e 1552/2013 – fornecimento de alimentação à população reclusa. Considerações finais

155. A finalizar a pronúncia em relação a estes dois processos, assevera-se que a necessidade de lançamento dos procedimentos decorreu da demora do lançamento e tramitação procedimental do AQ-PAC por parte da entidade responsável pela sua condução, (SGMJ/UCMJ), o que, naturalmente provocou



sérios constrangimentos à DGRSP, num contexto de absoluta impossibilidade de interrupção dos serviços, já conhecida desse Venerando Tribunal.

156. Em súmula, como é do conhecimento desse Venerando Tribunal, no Ministério da Justiça, o desenvolvimento dos procedimentos aquisitivos para fornecimento de refeições confeccionadas está por lei cometido à UCMJ, que nesta qualidade realizou todos os procedimentos aquisitivos.

157. Ora, não se percebe, como pode concluir o Tribunal e indiciar o signatário em responsabilidade financeira, quando o mesmo, limitou-se a ultrapassar, com valor para o Estado, o impasse no AQ-PAC a decorrer na UCMJ, e por isso com a maior celeridade, assegurou o lançamento e tramitação de procedimentos pré-contratuais urgentes e pelo tempo necessário para impedir uma quebra numa prestação, que de modo algum podia ser interrompida e, que o seria, se esta DGRSP, não o garantisse.

158. Nas circunstâncias concretas atrás referidas e tendo presente o imperativo da não interrupção da prestação de serviços de alimentação à população prisional, para a satisfação ininterrupta, tempestiva e oportuna das necessidades dos reclusos este signatário recorreu ao único procedimento pré-contratual ao seu alcance: o ajuste direto.

159. Ora, não é possível, fazer tábua rasa do circunstancialismo excecional do caso concreto em apreciação que, tendo já sido apresentado de forma detalhada, aquando do envio dos contratos para fiscalização prévia e agora sintetizados na presente pronúncia, e que permitem, sem margem para dúvidas, afastar qualquer responsabilidade financeira do signatário.



160. A imperatividade da prestação do fornecimento de refeições confeccionadas à população prisional, é um interesse público essencial do Estado e foi esse o único desiderato que norteou a conduta do signatário.

161. A hipotética interrupção do fornecimento de refeições confeccionadas à população reclusa teria efeitos nefastos no meio prisional não só em termos da saúde como da própria vida dos reclusos, bem como facto gerador de grande instabilidade emocional e da possibilidade de ocorrência de motins.

162. Assim, existe interesse público relevante na prestação ininterrupta do fornecimento de refeições à população reclusa, por razões humanitárias, de saúde pública e de segurança interna ao meio prisional.

163. A DGRSP, por imperativo legal, não podia, em momento algum, permitir a quebra da continuidade destas prestações, apesar de, por facto que não lhe é imputável, não ter sido concluído o procedimento AQ-PAC respetivo no tempo inicialmente previsto.

164. No Acórdão nº 17/2014 - 1ª Secção /PL, esse Venerando Tribunal julgou procedente o recurso e concedeu o visto ao contrato em causa, considerando que as vicissitudes do *iter concursal* não são imputáveis à inoperância da Direção Geral.

165. Resultando, antes, de acontecimentos imprevisíveis que não são da responsabilidade da entidade adjudicante, nem a ela imputáveis e que provocaram a necessidade de proceder (como solução de recurso) à contratação por ajuste direto, estritamente necessários para garantir a satisfação de necessidades coletivas indeclináveis das populações alvo e prosseguir os interesses públicos imperativos e fundamentais que lhes estavam subjacentes.



166. Escusado será afirmar que a garantia do fornecimento de refeições confeccionadas em meio prisional incumbe à DGRSP, nos termos art. 31.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade e art. 45.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais).

III. IV Processo n.º 268/2014 – Serviços educativos e de gestão para o Centro Educativo de Santa Clara

167. Este processo diz respeito ao contrato celebrado com a União de Meridianos Portugal relativo à aquisição de serviços educativos e de gestão destinados ao Centro Educativo de Santa Clara, celebrado em 07 de fevereiro de 2014, no valor de 1.676.904,12€, para o período de 01/01/2014 a 18/09/2014.⁷

Não acatamento das recomendações do Tribunal de Conta - Infração financeira tipificada na alínea j) do n.º1 do art. 65º da LOPTC (página 37 do Relatório).

168. O contrato foi enviado ao Tribunal de Contas 12 dias para além do prazo estipulado no art. 81.º da LOPTC, situação devidamente acutelada e justificada pela DGRSP, pelo seu ofício n.º 275/DSRFP, de 29.01.2014, que se junta como Anexo 5.

169. Como resulta do ofício n.º 275, de 29.01.2014, subordinado ao assunto “Remessa de processo ao Tribunal de Contas para efeitos de visto – pedido de prorrogação de prazo” a DGRSP, dentro do prazo de remessa do processo ao Tribunal de Contas (art. 81.º, n.º 2, da LOPTC – 20 dias), formulou diligentemente e de forma justificada pedido de prorrogação de prazo.

⁷ Sem prejuízo da caducidade antecipada em razão do contrato que vier a emergir do concurso público com publicidade internacional, se vier a ser outorgado.



170. Assim e com vista ao cumprimento dos prazos previstos no art. 81.º da LOPTC a DGRSP submeteu ao Tribunal de Contas o adequado pedido de prorrogação de prazo, situação prevista no n.º 3 do citado artigo – “3 — O Presidente do Tribunal pode, a solicitação dos serviços interessados, prorrogar os prazos referidos até 45 dias, quando houver razão que o justifique”,

171. O que ficou expresso, permite convictamente e fundamentadamente sustentar que não se encontra preenchido a previsão da alínea j) do n.º1 do art. 65º da LOPTC, pois que não existe um não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal.

172. Conclui-se, pois pela inexistência de qualquer ilegalidade suscetível de ocasionar qualquer infração financeira e, como tal, gerar para o signatário de qualquer responsabilidade financeira.

Execução contratual com violação do art. 45º n.º4 do LOPTC, que consubstancia infração financeira tipificada na alínea h) do n.º1 do art. 65º da LOPTC (página 37 do Relatório).

173. Como já se afirmou, nos termos do n.º 2 do art. 287.º do CCP, as partes podem atribuir efeito retroativo a um contrato quando exigências imperiosas de interesse público o justifiquem e 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 CCP.

174. Existe interesse público relevante na prestação dos serviços educativos e de gestão a partir do dia 1.01.2014, sem qualquer interrupção que pusesse em causa o cumprimento das decisões judiciais que decretaram a medida de internamento dos educandos em cumprimento de medida tutelar educativa no Centro Educativo de Santa Clara, sem por em causa o processo educativo e o ano letivo, ambos em curso.



175. Não pode ser relegada para segundo plano a impossibilidade da DGRSP assumir a gestão direta daquele Centro Educativo (por não dispor de quaisquer recursos humanos para o efeito e por não dispor dos equipamentos necessários para o apetrechar na medida em que os existentes eram propriedade do contratante).

176. A execução da medida de internamento em Centro Educativo constitui uma obrigação do Estado, que a DGRSP tem de assegurar para que as decisões judiciais possam ser integralmente executadas e a legislação tutelar educativa, penal e processual penal cumprida, estando, por isso, em causa um interesse essencial do Estado e a sua defesa, ininterrompível por natureza.

177. Assim, a retroatividade, não viola o disposto no art. 287º n.º2 do CCP, pois é sustentada fundamentadamente no conceito de “*exigências imperiosas de interesse público*”, não infringe o princípio da concorrência e também não ofende direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros.

178. Incumbe nesta sede referir que da leitura conjunta dos n.ºs 4º e 5º do art. 45.º da LOPTC, resulta que os atos e contratos 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, exceto quando se trate de contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa, como é aqui o caso.⁸

179. O contrato em causa, tendo presente a eficácia retroativa que lhe foi atribuída nos termos do art. 287.º CCP, permitiu à DGRSP que a execução respetiva se iniciasse em momento anterior à sua celebração e portanto que a

⁸ Redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, que entrou em vigor a 17 de dezembro de 2011 e só é aplicável aos atos e contratos celebrados a partir desta data.



sua remessa para fiscalização prévia ocorresse fora dos prazos legalmente fixados, em concreto, o disposto no n.º 2 do art.º 81.º da LOPTC.

180. Conclui-se, pois pela inexistência de qualquer ilegalidade suscetível de ocasionar qualquer infração financeira e, como tal, gerar para o signatário qualquer responsabilidade financeira.

Execução contratual sem prévia cabimentação e compromisso orçamental – Infração financeira tipificada na alínea b) do nº1 do art. 65º da LOPTC (página 37 do Relatório).

181. A LPCA determina que, em situações normais, *“a autorização para a assunção de um compromisso é sempre precedida pela verificação da conformidade legal da despesa, nos presentes termos e nos demais exigidos por lei”* (cf. n.º 5 do art. 5.º).

182. Sendo os compromissos definidos como *“as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo...”* (alínea a) do art. 3.º da LPCA).

183. Em situações de urgência imperiosa ou de interesse público excecional, o regime aplicável é o previsto no art. 9.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que regulamenta a LCPA, designadamente no seu n.º 2: *“Nas situações em que estejam em causa o excecional interesse público ou a preservação da vida humana, a assunção do compromisso é efetuada no prazo de 10 dias após a realização da despesa””*.⁹

⁹ Sublinhado nosso.



184. Salieta-se, no procedimento em apreciação, que a DGRSP tinha afetos os recursos financeiros necessários, (informações de cabimento e de compromisso constantes do Mapa junto como Anexo 4).

185. Assim, não pode deixar de se concluir pelo cumprimento das disposições da LCPA e da LEO e, conseqüentemente, pela inexistência de qualquer ilegalidade suscetível de configurar uma infração financeira tipificada na alínea b) do nº1, do art. 65º LOPTC e que constitua o signatário em qualquer responsabilidade de natureza financeira.

Imputação de Responsabilidades Financeiras- Processo n.º 268/2014 – Prestação de Serviços educativos e de gestão para o Centro Educativo de Santa Clara.

186. A questão que se coloca neste processo, tal como já referido nos processos anteriores, é a de saber a partir da factualidade indiciada se a mesma é suscetível de ocasionar responsabilidade financeira e a existir aferir da existência ou não de culpa do signatário, bem como, a verificação da ocorrência de circunstâncias susceptíveis de justificarem a redução ou isenção de eventuais sanções.

187. Repete-se, mais uma vez, que não faz sentido imputar qualquer tipo de responsabilidade financeira, nos termos das alíneas b), h) e j) do nº1 do art. 65º da LOPTC, porque as infrações referidas exigem que o comportamento do agente seja culposos.

188. Reafirma-se que o que interessa apurar é se, perante as concretas circunstâncias que se depararam ao signatário, este agiu de forma censurável e descuidada. As considerações feitas nos pontos 143 a153 da presente pronúncia, aplicam-se inteiramente ao presente processo.



189. A DGRSP é um organismo do Ministério da Justiça, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de Dezembro, encontrando-se a sua missão, atribuições e estrutura orgânica reguladas no Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro de 2012, sendo que da missão consta “o *desenvolvimento das políticas de prevenção criminal, de execução das penas e medidas e de reinserção social e a gestão articulada e complementar dos sistemas tutelar educativo¹⁰ e prisional, assegurando condições compatíveis com a dignidade humana e contribuindo para a defesa da ordem e da paz social*”.

190. A necessidade de manter e assegurar o funcionamento dum serviço público de acolhimento de menores é evidente, ocorrendo à defesa dos direitos e ao bem-estar de jovens sob responsabilidade do Estado (Ministério da Justiça) e que não depende da DGRSP mas, outrossim, das decisões judiciais e da duração das medidas tutelares por aqueles determinados, sob pena de pôr em causa o projeto educativo e o ano letivo em curso.

191. Não se pode fazer tábua rasa, por um lado, quer da situação institucional de enorme complexidade resultante do processo de fusão dos serviços da ex-DGRS e ex-DGSP, e, por outro lado, naquele momento, da impossibilidade de gestão/administração direta do Centro, que não é imputável à entidade adjudicante.

192. Em consequência, verificando-se a necessidade de garantir o funcionamento do Centro, impunha-se manter a intervenção da União de Meridianos, pois constituiria uma enorme imprudência não assegurar uma linha de continuidade no desenvolvimento das trajetórias de vida dos jovens que ali cumpriam as medidas judiciais que lhe foram impostas.

193. Ao invés, interromper os percursos de ressocialização constituiria atitude contraproducente, pelo desrespeito da filosofia subjacente à intervenção tutelar

¹⁰ Sublinhado nosso.



educativa, bem como às orientações e *standards* internacionais em matéria de justiça juvenil.

194. Neste contexto, não estão enunciados nem, em consequência, demonstrados factos que consubstanciem “culpa” do signatário no cometimento das imputadas infrações.

195. Acrescem, no presente caso, razões de necessidade e economia, pelo que não está demonstrado que a adoção de qualquer outro procedimento tivesse acautelado melhor o interesse público.

196. Sublinha-se, novamente, que o signatário agiu sem consciência de qualquer ilicitude, o que implica claramente a dispensa de qualquer sanção.

197. Ou quando assim não se entenda, para a sua atenuação especial, pois nunca existiu nenhuma intenção do signatário de se furtar ao cumprimento da legalidade e aos princípios da boa gestão dos dinheiros públicos que é exigida ao decisor administrativo.

198. Mostra-se suficientemente evidenciado não haver dolo ou negligência por parte do signatário no procedimento aqui em análise.

199. Seria necessário que a ação ou omissão fosse culposa para que a responsabilidade do signatário se efetivasse (art. 67º, nº 3 da Lei nº 98/97), pelo que a ausência de culpa do signatário determina, necessariamente, a inexistência de infração financeira.

200. Por outro lado, revela-se manifestamente desproporcional e injusta a efetivação da responsabilidade sancionatória, tendo em consideração a boa-fé, o cuidado, zelo e diligência que o signatário teve no procedimento em análise, agindo no exclusivo interesse público (necessidade de manter e assegurar o funcionamento dum serviço de acolhimento de menores, ocorrendo à defesa



dos direitos e ao bem-estar de jovens sob responsabilidade do Estado), pelo que não deve ser sobre ele formulado um juízo de censura, nem, muito menos, aplicada qualquer multa.

201. Como nos processos anteriores, devem os factos expostos justificar a dispensa da aplicação de multa por se verificarem os respetivos pressupostos (art.s 65º, nº8, 67º, n.º 2, da LOPTC, e 74.º, n.º 1, do Código Penal), por inexistência de culpa.

202. Caso se entenda que os factos são ilícitos e que foram praticados com culpa, hipótese que tem de equacionar-se por mera cautela, então, deverá o Tribunal proceder à relevação da responsabilidade sancionatória do signatário ao abrigo do n.º 9 do art. 65.º da LOPTC.

203. Como se disse, o citado normativo dispõe que poderá ser relevada a responsabilidade por infração financeira apenas nos casos em que a falta é imputada ao seu autor a título de negligência, não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ao serviço auditado para correção da irregularidade e se tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas tenha censurado o seu autor pela sua prática.

204. Ora, a existir culpa, o que só se admite por mera cautela, a mesma só poderá ser imputada a título de negligência, pois o signatário tudo fez para cumprir todas as recomendações desse Venerando Tribunal e, como referido pela própria auditoria (fls. 41, ponto 6.6) “...*não se detetou a existência de quaisquer registos em sede fiscalização prévia, concomitante ou sucessiva, pela prática de infrações financeiras semelhantes às apuradas no presente processo*”.

205. Conclui-se, como em todos os processos anteriores, que no decorrer deste processo o signatário tomou todas as diligências e cuidados normalmente exigíveis a um gestor público colocado na mesma posição



concreta, tendo agido de boa-fé e no exclusivo interesse da instituição, não podendo ser censurado, através da aplicação de qualquer multa.

Processo nº 268/2014 - Serviços educativos e de gestão para o Centro Educativo de Santa Clara. Considerações finais

206. A finalizar a pronúncia em relação este processo, assevera-se que a necessidade de lançamento do procedimento decorreu, ao tempo, da demora do lançamento do CPI, o que, naturalmente, provocou sérios constrangimentos à DGRSP, num contexto de absoluta impossibilidade de interrupção dos serviços, situação já conhecida desse Venerando Tribunal.

207. A DGRSP, por imperativo constitucional e legal, não podia, em momento algum, permitir a quebra da continuidade destas prestações para assegurar o funcionamento de um serviço público de acolhimento de menores.

208. Ao mesmo tempo, incumbe reforçar que neste procedimento por ajuste direto houve uma redução no valor da contraprestação financeira do serviço a prestar, o que, por si só, é revelador da forma diligente como o interesse público foi prosseguido pelo signatário.

209. Tal redução remuneratória verificada no contrato relativo aos serviços educativos e de gestão destinados ao Centro Educativo de Santa Clara, foi conseguida após um demorado processo negocial, com um preço diário por jovem estabelecido nos 118,98€, com serviços de vigilância 24h incluídos, quando no contrato emergente do anterior CPI, sem serviços de vigilância incluídos, o preço diário por jovem ascendia a 133,78€, o que consubstanciou uma redução do custo diária/jovem na ordem dos 19%.¹¹

¹¹ Sublinhado nosso.



IV. Conclusão – 1ª Parte – Relatório da Auditoria – “Processo nº 12/2014 - ARF.1ªS”

210. Por tudo o que foi exposto, parece-nos, pois, que a DGRSP tinha em mãos um problema de enorme complexidade que tentou solucionar em tempo útil e diligentemente com o Ministério da Justiça num momento de emergência económica a nível nacional, com toda a transparência, sendo certo que a sua resolução dependia necessariamente de decisões do Governo que, como é óbvio, estão fora do âmbito das atribuições do signatário.

211. A agravar as situações atrás descritas é pertinente referir um processo de fusão de elevada complexidade, com todos os constrangimentos e vicissitudes inerentes à fusão de dois organismos com as especificidades que tinham a ex-DGSP e a ex-DGRS.

212. Perante a possibilidade de suspensão de serviços, seja a prestação de cuidados de saúde, seja o fornecimento de refeições confeccionadas à população reclusa, seja a prestação de serviços educativos e de gestão de um Centro Educativo, perante o risco objetivo de uma lesão ou ofensa de interesses públicos relevantes em todos os casos em apreço, impôs-se a atuação imediata através do recurso ao procedimento pré-contratual adequado à satisfação das necessidades que eram comprovadamente imperiosas.

213. É assim claro e inequívoco que a DGRSP estava legalmente obrigada a assegurar, com recurso à contratação externa necessária, a prestação ininterrupta de serviços de saúde e alimentação aos reclusos, de serviços educativos e de gestão aos jovens sujeitos a medida tutelar educativa de internamento.

214. Perante a descrição da factualidade de cada processo é patente que um dirigente superior prudente e avisado dotado de preparação profissional



exigível para o exercício do cargo público em que está investido, não poderia ter atuado de outra forma.

215. Insiste-se que nas circunstâncias concretas atrás referidas, e tendo presente o imperativo da não interrupção da prestação de serviços e do ponderoso interesse público que lhe estava subjacente, o signatário tomou as atitudes necessárias e adequadas.

216. Ao mesmo tempo, nos procedimentos pré-contratuais referentes à prestação de cuidados de saúde à população reclusa e de serviços educativos e de gestão de um Centro Educativo, houve uma notória redução no valor da contraprestação financeira dos serviços a prestar, o que por si só é revelador da forma diligente como o interesse público foi protegido

217. Acresce que, em momento algum do relatório de auditoria, se demonstra que a produção antecipada de efeitos dos contratos impediu, restringiu ou falseou a concorrência garantida pelo CCP relativamente à formação daqueles contratos.

218. A aplicação de uma pena ou sanção, qualquer que seja a sua natureza, exige a verificação de dolo ou negligência e, também aqui, não é imputada qualquer intencionalidade ou sequer menor cuidado no processo decisório por parte do signatário.

219. Tendo em conta os factos alegados, não restam dúvidas que o signatário agiu sem culpa e que, portanto, não existem as infrações de que está indiciado que justifiquem a efetivação da responsabilidade financeira sancionatória.

220. Mas caso assim não se entenda, as responsabilidades pelas infrações financeiras imputadas ao signatário são suscetíveis de ser relevadas nos termos do nº 9 do artigo 65º da Lei 98/97, de 26 de agosto.



221. E mesmo, que se considere a existência de culpa, entendemos que se justificará a dispensa da pena face à diminuta ilicitude do facto e da culpa do signatário, à inexistência de danos e à não evidenciação de razões de prevenção, requisitos que preenchem a estatuição do artº 74º, nº 1 do Código Penal e nos termos do art. 65º, nº8 da LOPTC.

222. Nestes termos, requer-se o arquivamento do presente processo de auditoria, uma vez que a atuação do signatário foi desenvolvida numa perspetiva de defesa do interesse público e não merece qualquer censura.

223. Mais se requer, face aos factos carreados no presente contraditório, que a 1ª Secção do Tribunal de Contas se abstenha de remeter o processo à 3ª Secção para averiguação de eventuais responsabilidades financeiras.

V. 2ª Parte – Processo de aplicação de multa – “PAM nº3/2015”

Questão prévia

224. Como questão prévia, e no que tange ao PAM nº3/2015, o signatário suscita neste sede, a necessária clarificação sobre a parte do ofício que se inicia com a seguinte transcrição "*Mais se notifica V.Exª a situação infra descrita, a fim de que, nos termos do mesmo artigo 13º da referida lei, se pronuncie, querendo no mesmo prazo de 20 dias, sobre a mesma...*"

225. Em concreto, o signatário desconhece porque não notificado, sobre qual terá sido o despacho que recaiu neste processo, a identidade do seu autor, a sua data, bem como o teor integral da informação, em parte, agora notificada.

226. Estas questões, que urge dilucidar, são importantes, sob pena da defesa do signatário neste contraditório ficar objetivamente prejudicada pelo desconhecimento integral dos factos e dos fundamentos que lhe são imputados.



227. O signatário considera que o exercício do contraditório constitui uma garantia de defesa que, salvo o devido respeito, não se compadece com uma transcrição parcial do documento que constitui a materialização dos indícios de infrações financeiras e a que tem o dever de responder em nome do serviço público que dirige, mas também em termos pessoais para evitar a aplicação de sanções.

228. A primeira parte do ofício da Direção Geral do Tribunal de Contas respeita à auditoria com o nº 12/2014-ARF-1ªS. A segunda parte deste ofício, versa sobre a intenção da 1ª Secção do Tribunal de Contas aplicar multas pelo atraso no envio dos contratos para fiscalização prévia (processos nºs 1263, 1551 e 1552).

229. O signatário, de acordo com a interpretação exposta, considera que, em cumprimento da notificação do Tribunal de Contas, tem de exercer o contraditório no mesmo documento, mas substancialmente apresenta duas pronúncias distintas em função do objeto do ofício de notificação.

230. Na verdade, o contraditório sobre o relatório de Auditoria poderá, eventualmente, conduzir a uma deliberação da 1ª Secção do Tribunal de Contas que remeta o processo à 3ª Secção para o julgamento das eventuais responsabilidades sancionatórias.

231. Por outro lado, as informações parcialmente transcritas no ofício de notificação podem ter como consequência a aplicação de multas pela 1ª Secção do Tribunal de Contas, nos termos do art. 77º, nº4 da LOPTC.

232. E a existirem dois processos, como entende o signatário, pode acontecer que a presente pronúncia seja apreciada por magistrados diferentes, em cada contraditório, independentemente de alguma coincidência material entre os processos objeto da auditoria e o processo de aplicação de multas.



V.I Processo nº 1263/2013 – Prestação de cuidados de saúde à população reclusa – Período de 1.11.2012 a 31.07.2013.

Do (in) cumprimento do prazo legal de remessa do contrato ao TC - Infração financeira tipificada na alínea e) do nº1 do art.º 66º da LOPTC.

233. O contrato foi enviado ao Tribunal de Contas para além do prazo estipulado no art. 81º da LOPTC, situação, aliás, devidamente explicitada no procedimento e reafirmada no ofício que remeteu o processo a fiscalização prévia (ofício n.º3435, de 16.08.2013), acompanhado do Memorando referente a “*PRESTAÇÃO DE CUIDADOS DE SAÚDE À POPULAÇÃO PRISIONAL-ANOS DE 2012 E 2013*”, datado de 16.08.2013, e anexos.¹²

234. Naquele ofício e memorandos anexos são patentes as vicissitudes que obstaram ao envio atempado do processo.

235. De facto, demonstra-se que a DGRSP tomou todas as diligências no âmbito das suas atribuições, de molde a garantir o cumprimento daquele prazo legal

236. Vejamos, então, cronologicamente os factos relevantes e que demonstram a afirmação anterior:

- A autorização para o lançamento do procedimento por concurso público com publicidade internacional foi formalizada com a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2012, publicada no Diário da Republica, 1.ª série, n.º 199, de 15 de outubro de 2012;

¹² Que integrou o Anexo A ao ofício n.º 511/GDG/2014, de 28 de novembro, relativo ao assunto “*Apuramento de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito de contratos para aquisição de serviços de saúde, alimentação confeccionada e serviços educativos e de gestão. Processos 1263, 1490, 1551 e 1552 de 2013 e 268/2014*”, que se anexa à presente pronúncia.



- No decurso da execução dos anteriores ajustes diretos referentes ao período de 1.06.2012 a 31.10.2012, atendendo à demora na conclusão do CPI, através do ofício n.º 3084/DSGRFP/2012, de 12 de outubro, a ex-DGSP comunicou ao Ministério da Justiça que enquanto não ocorresse a respetiva conclusão teria a prestação de cuidados de saúde de ser assegurada, sem interrupções, desde 1.11.2012 a 31.03.2013, sob pena de grave perturbação no Sistema Prisional;
- O período de vigência destes contratos – 1.11.2012 a 31.03.2013 – obrigava à prolação de uma portaria de extensão de encargos, a que se refere o n.º 1 do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e à autorização para a assunção do compromisso plurianual relativo à execução dos contratos, nos termos do n.º 2 do art. 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, com referência à alínea a) do n.º 6 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA);
- A Direção Geral elaborou o projeto de portaria que foi enviado pelo ofício n.º 499/GSD/2012, de 21 de dezembro, ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça, subordinado ao assunto “Aquisição de serviços de saúde diversos para 47 estabelecimentos prisionais – Prolação de portaria de extensão de encargos ao abrigo do n.º 1 do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho”;
- Verificando que em janeiro a portaria não tinha sido aprovada, esta Direção Geral, através do ofício n.º 7/GSD/2013, de 11 de janeiro, enviado ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça, subordinado ao assunto “Aquisição de serviços de saúde diversos para 47 estabelecimentos prisionais – Prolação de portaria pelos membros do



7

Governo das Finanças e da Justiça”, remeteu um segundo projeto de portaria, adaptado à nova regulamentação contida na lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2013, (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro);

- Por razões de economia processual, a que também não foi alheia a desejável celeridade no processo, no projeto de portaria contemplou-se a autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças;
- Em 10 de abril, pelo ofício n.º 108/GSD/2013, enviado ao Gabinete de Sua Excelência a Ministra da Justiça, elaborado em resposta ao ofício do mesmo Gabinete P.º 678/2013, of. n.º 2077, de 2 de abril, subordinado ao assunto “ Pedido de audiência – Serviços de saúde dos estabelecimentos prisionais em Portugal”, a DGRSP alerta para que “7. *Não obstante as diligências já feitas, esta Direção-Geral continua a aguardar a prolação da referida portaria, sem o que não pode dar início ao processo de lançamento dos competentes procedimentos aquisitivos.*”;
- Entretanto, porque a tramitação do concurso público com publicidade internacional se protelou, tendo o júri do procedimento previsto a produção de efeitos dos contratos emergentes de tal concurso a 01.08.2013, o que obrigava a DGRSP a contratualizar serviços para assegurar a manutenção dos cuidados de saúde à população reclusa entre o dia 01.04.2013 a 31.07.2013, e uma vez que se obteve confirmação de que o projeto de portaria continuava por assinar, considerou-se imprescindível alterar o citado projeto de portaria, de modo a abarcar e acomodar a despesa também para este período;



- Assim, pelo ofício n.º 115/GSD/2013, de 16 de abril, enviado ao Gabinete de Sua Excelência a Ministra da Justiça, subordinado ao assunto “*Prolação de portaria pelos membros do Governo das Finanças e da Justiça para aquisição pelo Ministério da Justiça, através da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, de serviços de saúde diversos para a população reclusa de 47 estabelecimentos prisionais (EP), para o período de 1.11.2012 a 31.07.2013*”, foi remetido o terceiro projeto de portaria, no qual foi alterado o prazo para de 1.11.2012 a 31.07.2013 e em que se mencionavam os respetivos montantes da despesa;
- Em 28.05.2013, na sequência da exposição das graves dificuldades financeiras de uma das empresas, a DGRSP expõe o ponto de situação do processo ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça, pelo ofício n.º 157/GSD/2013;
- Pelo Despacho n.º 7463/2013, publicado no DR, 2.ª série, de 11 de junho, Sua Excelência a Ministra da Justiça, delegou em Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos da Justiça a competência para autorizar a assunção de compromissos plurianuais, nos termos do n.º 1 do art. 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, através da aprovação e assinatura de portarias de extensão de encargos;
- A portaria de extensão de encargos foi publicada no Diário da República, 2ª série, n.º 131, de 10 de julho de 2013 (Portaria n.º 470/2013), que permitiu à DGRSP desencadear o lançamento dos competentes procedimentos aquisitivos.



237. O encadeamento factual sintetizado evidencia, de forma manifesta, que a DGRSP nunca poderia lançar formalmente o procedimento sem dispor das apropriadas autorizações, cuja obtenção não está no âmbito das atribuições da Direção Geral ou na competência do signatário.

238. Não obstante, diligenciou reiteradamente pelo seu desbloqueamento, inclusive aproveitando pedidos de audiência feitos aos membros do Governo pelas empresas prestadoras em situação financeira muito difícil, para, então, solicitar aos membros do Governo a urgente e indispensável autorização prévia ao lançamento do procedimento, a qual veio a ser concedida em julho de 2013, com efeitos retroativos a 1 de novembro de 2012.

239. Deste modo, e considerando a injusta interpretação dos factos sumariados, reafirma-se que a DGRSP atuou diligentemente no sentido de obter as obrigatórias autorizações, que nos termos legais condicionaram o lançamento do procedimento pré-contratual.

240. Nestes termos, é manifesto que não pode ao signatário ser assacada responsabilidade pela tardia outorga do contrato e da remessa ao Tribunal, tudo em função de fatores exógenos e claramente fora das atribuições desta Direção Geral e, naturalmente, das competências funcionais do Diretor-Geral.

241. Atente-se que no procedimento em apreciação, o ato formal (celebração do contrato) é de 30 de julho de 2013, ou seja, 20 dias depois da publicação em Diário da República da portaria de extensão de encargos que permitiu concretizar o procedimento pré-contratual.

242. Estas circunstâncias, só por si, evidenciam a diligência e a celeridade que a DGRSP desenvolveu em relação ao referido procedimento, independentemente do conjunto das suas atribuições e competências do signatário.



AS

243. Têm aqui que referir-se as considerações sobre a culpa do signatário formuladas nos pontos 25 a 85 desta pronúncia, que são plenamente aplicáveis.

244. Acresce, que no caso dos processos de auditoria e, a propósito, da culpa do signatário, este ainda poderá reagir e apresentar a sua defesa se se verificar uma acusação por parte do Ministério Público junto da 3ª Secção do Tribunal de Contas.

245. Ao contrário, do que pode acontecer no presente processo de aplicação de multas, onde manifestamente, o Tribunal não fez a ponderação da culpa do signatário a propósito da remessa tardia dos contratos para fiscalização prévia, como seria expectável e exigível.

246. Neste enquadramento, conclui-se pela inexistência de qualquer infração financeira e, como tal, geradora para o signatário de qualquer responsabilidade de natureza financeira prevista no art. 66º, nº1, alínea e) da LOPTC.

V.II Processos n.ºs 1551 e 1552 /2013 – Alimentação- Período de 01 a 16 de julho de 2013

Do (in) cumprimento do prazo legal de remessa do contrato ao TC - Infração financeira tipificada na alínea e) do nº1 do art.º 66º da LOPTC.

247. Os contratos (Processos nº 1551 e n.º 1552 /2013) foram enviados ao Tribunal 53 dias para além do prazo estipulado no art. 81º da LOPTC, situação devidamente acutelada e justificada pela DGRSP (v. ofícios n.º 3172/DSRFP, de 24.07.2013 e n.º 3445/DSRFP, de 19.08.2013).



7

248. Como resulta do ofício n.º 3172, de 24.07.2013, subordinado ao assunto “Remessa de processo ao Tribunal de Contas para efeitos de visto – pedido de prorrogação de prazo” a DGRSP, dentro do prazo de remessa do processo ao Tribunal de Contas (art. 81.º, n.º 2, da LOPTC – 20 dias), diligentemente e de forma justificada formulou o pedido de prorrogação de prazo.

249. É útil lembrar que no Ministério da Justiça o desenvolvimento dos procedimentos aquisitivos para fornecimento de refeições confeccionadas está cometido à UCMJ, que nessa qualidade realizou todos os procedimentos aquisitivos.

250. Considerando a complexidade e morosidade do tratamento desta tipologia de processos, a então DGSP providenciou pela agregação interna das necessidades junto de todo o Sistema Prisional e Centros Educativos (em abril de 2012) e remeteu, no dia 29 de junho de 2012, o processo à UCMJ.

251. A DGRSP, nessa comunicação, destacou a urgência no desenvolvimento do procedimento aquisitivo e designou o técnico superior da então DGSP para acompanhar o processo e integrar o júri do procedimento.¹³

252. Por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça (SEAPEMJ), de 07 de fevereiro de 2013, exarado na informação nº 10012/DSAC/2013, de 15 de janeiro, da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, foi autorizada a abertura do procedimento de contratação do fornecimento de refeições confeccionadas

¹³ Realçando a alteração do n.º 4 do artigo 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 07 de setembro.



ao abrigo do acordo quadro AQ15-RC da ESPAP – PAQ/35/2012/UCMJ, (centralizado na UCMJ).

253. Neste enquadramento, conclui-se que decorreram aproximadamente 7 meses desde a manifestação das necessidades do fornecimento de alimentação à UCMJ, feita por esta Direção-Geral, e a autorização para o lançamento do procedimento aquisitivo por parte do órgão competente.

254. A DGSP/DGRSP não pode deixar de rejeitar toda e qualquer responsabilidade pelo atraso verificado no lançamento do procedimento de contratação do fornecimento de refeições ao abrigo do acordo quadro AQ15-RC da ESPAP – PAQ/35/2012/UCMJ, (centralizado na UCMJ), cujos contratos deveriam ter tido o seu início em 1.01.2013.¹⁴

255. Apesar dos incidentes verificados na marcha do procedimento, os contratos emergentes do mesmo foram celebrados em 4 de junho de 2013, ou seja, cerca de 3 meses após a obtenção da autorização para o lançamento do procedimento por parte do órgão competente para a decisão de contratar.

256. Aqueles contratos foram submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas no dia 7.06.2013, que no dia 3.07.2013 devolve os processos à DGRSP com pedidos de esclarecimentos.

257. Os pedidos foram objeto de resposta no dia 12.07.2013 e no dia 16.07 de 2013 o Tribunal de Contas visou os contratos.

¹⁴ A DGSP ajustou as necessidades manifestadas ao longo do tempo. Tal não teria sido feito se o procedimento tivesse sido lançado, optando-se, outrossim, pelo ajustamento dos contratos ao longo da execução.



258. Pelo motivo já explicitado em relação ao tempo em que era adequado ter concluído o procedimento aquisitivo, ao abrigo do acordo quadro AQ15-RC da ESPAP – PAQ/35/2012/UCMJ, importa salientar as delongas provocadas pelos incidentes processuais entretanto registados no âmbito do mesmo processo e que não são imputáveis à DGRSP.

259. Neste contexto, a DGRSP foi obrigada a lançar mão de procedimentos aquisitivos fundados em critério material, no período de 1.01.2013 a 30.04.2013 e no período de 1.05.2013 a 30.06.2013.

260. Aqueles procedimentos foram lançados em cumprimento e em obediência às orientações providas da UCMJ.

261. Os respetivos contratos mereceram o Visto do Tribunal de Contas.

262. Não tendo a DGRSP obtido o visto ao contrato emergente do AQ15-RC da ESPAP – PAQ/35/2012/UCMJ, a tempo de o mesmo ter o seu início no dia 1.07.2013, entre este dia e a data de 16.07.2013, data esta em que o contrato ao abrigo do acordo quadro AQ15-RC da ESPAP – PAQ/35/2012/UCMJ, recebeu o Visto do Tribunal de Contas, teve a DGRSP que lançar dois novos procedimentos aquisitivos.

263. Aqueles procedimentos por ajuste direto fundados em critério material, foram determinantes para que não fosse interrompido o fornecimento de refeições confeccionadas à população reclusa e a jovens sujeitos a medida tutelar educativa de internamento.



264. Para estes procedimentos foi necessária a recolha das competentes autorizações, e após a tramitação procedimental inerente, foram os mesmos submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas: Processo de Fiscalização Prévia n.º 1551/2013 e Processo de Fiscalização Prévia n.º 1552/2013.

265. Ora, se apenas no dia 25.07.2013, foi a DGRSP notificada pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P, por correio eletrónico, de que tinha sido concedida a autorização para aquisição de refeições confeccionadas, por parte de Sua Excelência o Secretário de Estado do Tesouro (despacho n.º 1379/13, de 19.07.2013), e estando a DGRSP vinculada ao cumprimento integral de todos os trâmites processuais plasmados no CCP, era de todo impossível a assinatura dos contratos dentro do prazo previsto no art. 81.º, n.º 2 da LOPTC, ou seja até 26.07.2013.

266. Cumpridas todas as formalidades que vão desde a abertura do procedimento até à aprovação da minuta do contrato, diligências indispensáveis à tipologia de procedimento pré-contratual adotado, dependentes não só da iniciativa da DGRSP mas também das entidades a contratar, tais formalidades não permitiram a assinatura dos contratos antes dos dias 20 e 23 de setembro (processos 1552/2013 e 1551/2013), respetivamente.

267. Os pagamentos aos contratantes apenas foram efetuados após a obtenção de visto (visto tácito em 28/11/2013) e do pagamento dos respetivos emolumentos.

268. Reafirma-se que DGRSP atuou diligentemente no sentido de obter as obrigatórias autorizações que nos termos legais condicionam o lançamento



dum procedimento pré-contratual como este e, não lhe pode ser assacada responsabilidade pela tardia outorga do contrato e conseqüente remessa ao Tribunal de Contas, por fatores exógenos e claramente fora das atribuições desta Direção Geral e das competências do signatário.

269. Por fim, o signatário não deixa de notar, mais uma vez, e agora contradizer o referido na parte final da página 40 do relatório de auditoria, que pela sua importância se volta a transcrever:

“Quanto ao argumentos e documentos anteriormente identificados, mencione-se que os mesmos já constavam (na sua maioria) dos processos que foram apreciados em sede de fiscalização prévia e em sede de recurso ordinário da respetiva decisão, pelo que não se efetuam mais considerações sobre os mesmos, remetendo-se para o teor dos Acórdãos proferidos por este Tribunal”.

270. Ora, em sede de fiscalização prévia o Tribunal de Contas aprecia e verifica a legalidade financeira dos atos e contratos em causa.

271. Mas, a responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe, ao Tribunal de Contas, comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infração.

272. É imperioso analisar se as concretas condutas do signatário justificam uma censura e reprovação, por não corresponderem e se enquadrarem no que seria exigível a um dirigente superior da Administração confrontado com o circunstancialismo apurado no processo.

273. Têm aqui que referir-se as considerações sobre a culpa do signatário formuladas nos pontos 25 a 85 desta pronúncia, que são aqui plenamente aplicáveis.



274. Acresce, que no caso dos processos de auditoria e, a propósito, da culpa do signatário, este ainda poderá reagir e apresentar a sua defesa se se verificar uma acusação por parte do Ministério Público junto da 3ª Secção do Tribunal de Contas.

275. Ao contrário, do presente processo de aplicação de multas, onde manifestamente o Tribunal não faz a ponderação da culpa do signatário a propósito da remessa tardia dos contratos para fiscalização prévia, como seria expectável e exigível.

276. Neste enquadramento, conclui-se pela inexistência de qualquer infração financeira e, como tal, geradora para o signatário de qualquer responsabilidade de natureza financeira prevista no art. 66º, nº1, alínea e) da LOPTC.

VI. Conclusão – 2ª Parte – Processo de aplicação de multa – PAM nº3/2015.

277. Nos processos de aplicação de multas em causa não é possível demonstrar a existência de culpa do signatário, pelo que a punição em responsabilidade sancionatória carece de objeto.

278. Importa, ainda, referir que não existe outro procedimento pré-contratual, para além do seguido para satisfazer as necessidades de imperioso interesse público com que o signatário se confrontou.

279. Não existe, assim, facto ilícito devendo ser considerado justificado o atraso verificado na remessa dos contratos ao Tribunal de Contas, devendo absolver-se o signatário das indiciadas infrações que lhe são imputadas.



280. Nestes termos requer-se o arquivamento do presente processo de aplicação de multas, uma vez que a atuação do signatário foi desenvolvida numa perspectiva de defesa do interesse público e não merece qualquer censura.

Rui Sá Gomes
(Diretor-Geral)

Junta: Pasta I - Ofício nº 511/GDG/2014, de 28/11 e anexos A, B e D;

Pasta II - Ofício nº 511/GDG/2014, de 28/11 e anexo C;

Pasta III – Anexos 1, 2,3,4 e 5.