

4

Auditoria a contratos públicos isentos de fiscalização prévia nos termos da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, celebrados pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais – Ministério da Justiça

Relatório n.º 15/2022

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS



DIREÇÃO-GERAL

PROCESSO N.º 23/2021 – AUDIT

ÍNDICE

SUMÁRIO	5
CONCLUSÕES.....	5
RECOMENDAÇÕES.....	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Objetivos e âmbito	7
1.2. Metodologia.....	7
1.3. Condicionantes.....	8
1.4. Exercício do contraditório.....	8
2. ENQUADRAMENTO NORMATIVO.....	9
3. CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE	10
4. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	11
4.1. Avaliação do cumprimento do quadro legal aplicável aos contratos	11
4.1.1. Caracterização do contrato de serviços de VE (Objeto e natureza)	11
4.1.2. Caracterização do contrato de fornecimento de RC (Objeto e natureza)	11
4.1.3. Autorizações da despesa	12
4.1.4. Procedimento aquisitivo e de despesa do contrato de prestação de serviços de VE	12
4.1.5. Procedimento aquisitivo e de despesa do contrato de fornecimento de RC.....	17
4.2. Pagamentos realizados no âmbito dos serviços de VE e fornecimento de RC.....	20
4.3. Histórico de contratos dos serviços de VE	21
4.4. Histórico de contratos de fornecimento de RC.....	22
4.5. Comunicação dos contratos ao TdC.....	23
5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	24
6. DECISÃO.....	24
ANEXO 1 - METODOLOGIA	27
ANEXO 2 - CRITÉRIOS DE AUDITORIA.....	29
ANEXO 3 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO	30
ANEXO 4 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO.....	36
ANEXO 5 – CONTRADITÓRIO	41

SIGLAS E ABREVIATURAS

CCP	Código dos Contratos Públicos
CPI	Concurso público com publicidade internacional
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGRSP	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DR	Diário da República
LOPTdC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVT 1	Região de Lisboa e Vale do Tejo
PAP	Pedidos de autorização de pagamento
PPRCIC	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RC	Refeições confeccionadas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SVEP	SVEP — Segurança e Vigilância Eletrónica de Pessoas, Lda.
TdC	Tribunal de Contas
VE	Vigilância eletrónica

SUMÁRIO

O Relatório expõe as conclusões da auditoria de conformidade a dois contratos públicos celebrados pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), no ano de 2020, abrangidos pelo regime de isenção de fiscalização prévia previsto na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que aprovou medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia COVID-19:

- a. Contrato de aquisição de serviços de vigilância eletrónica e instalação de equipa de vigilância em Santarém, de 29 de maio de 2020, celebrado com a empresa Segurança e Vigilância Eletrónica de Pessoas, Lda. (SVEP, Lda), com o preço contratual de até € 2.227.104,00, s/IVA; e
- b. Contrato de fornecimento de refeições confeccionadas para os estabelecimentos prisionais da região do Alentejo e da região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT 1), de 27 de agosto de 2020, outorgado com a empresa UNISELF – Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, SA, pelo preço contratual de até € 1.849.415,26, s/IVA.

Foi examinada a observância das normas aplicáveis aos procedimentos de ajuste direto, por critérios materiais, dos bens e serviços contratados e ao ciclo da despesa orçamental, e aferida a respetiva execução física e financeira. Em anexo ao presente relatório formulam-se questões de auditoria padronizadas e são evidenciadas as respetivas observações.

CONCLUSÕES

1. Os contratos auditados encontram-se isentos de visto prévio do Tribunal de Contas, estando preenchidas as exigências legais respetivas, quer do ponto de vista objetivo, por o montante dos contratos apresentar um montante superior ao limiar de fiscalização prévia aplicável, quer subjetivo, considerando que a DGRSP se integra no conjunto de entidades públicas contratantes cujos contratos se encontram legalmente sujeitos a essa isenção, por aplicação da parte final do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.
2. O contexto da formação dos contratos e os fundamentos apresentados pela DGRSP sustentam, para cada um dos processos de contratação, a decisão de abertura de ajuste direto pelo critério material da urgência imperiosa. Verificou-se que, no caso do fornecimento de refeições confeccionadas, foram lançados procedimentos de concurso público internacional nos anos de 2019 e 2020 com lotes que ficaram por adjudicar (incluindo Lotes das Regiões do Alentejo e LVT 1), por terem sido apresentadas propostas com preço contratual superior ao admitido.
3. A contratualização dos serviços de vigilância eletrónica foi ainda antecedida da aplicação de um outro critério material de ajuste direto, alicerçado na ausência de concorrência por motivos técnicos. No entanto, não foi apresentada a fundamentação necessária para o preenchimento dos requisitos legais respetivos, sendo ainda este ajuste direto incompatível com procedimentos concorrenciais abertos que foram promovidos pela DGRSP para idêntica necessidade.
4. A despesa dos processos de contratação tem enquadramento em atribuições legais pertencentes à DGRSP, e foi autorizada pelo titular competente para o efeito, no caso, pelo Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, com competências subdelegadas.
5. O preço base dos procedimentos em apreço encontra-se fundamentado por recurso à consulta preliminar ao mercado.

6. Foram emitidos dois compromissos orçamentais para o contrato de aquisição de serviços de vigilância eletrónica, abrangendo períodos distintos, que no seu conjunto permitiram assegurar os pagamentos até ao valor estimado do respetivo preço contratual. Constatou-se que esse procedimento não deu cumprimento ao determinado no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, que obriga a que os compromissos sejam assumidos pelo seu valor integral no momento da outorga do contrato.
7. O contrato de aquisição de serviços de vigilância eletrónica é omissivo na referência aos compromissos emitidos e na classificação orçamental da respetiva despesa.

RECOMENDAÇÕES

Em face do que antecede formula-se o seguinte projeto de recomendações:

- a. No intuito de reduzir o risco de concursos públicos desertos por ultrapassagem do preço base admitido, como sucedido na contratação de refeições confeccionadas, e a posterior abertura de ajustes diretos com fundamento na urgência imperiosa, se pondere adequar a definição daquele preço aos resultados da consulta preliminar ao mercado prevista no artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos (CCP);
- b. Caso se aprove para o ano orçamental em curso (e seguintes) um regime idêntico ao atualmente em vigor, para obter autorização junto da tutela setorial e das Finanças para a realização de pagamentos em montante superior ao realizado no ano anterior para idênticos serviços, se promova antecipadamente esse procedimento por forma a obter essa permissão em data anterior ao lançamento do procedimento pré-contratual;
- c. Cumpra a regra de assunção de compromissos orçamentais pelo valor integral prevista no artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;
- d. Integre na redação dos contratos as referências obrigatórias à classificação orçamental da despesa e ao compromisso orçamental;
- e. Insiste-se no cumprimento do recomendado pela 1.ª Secção do Tribunal de Contas ao abrigo do processo de fiscalização prévia n.º 2117/2020 (serviços de vigilância eletrónica).

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivos e âmbito

1. O Plano Estratégico Trienal 2020-2022 do Tribunal de Contas integra no “*Objetivo Estratégico 2 – Contribuir para a Gestão Sustentável das Finanças Públicas*” um Eixo Prioritário designado “*Acompanhar, do ponto de vista do controlo financeiro, as medidas adotadas para resposta à pandemia Covid 19.*”
2. Nos Planos de Ação para 2021 e 2022 das Áreas de Responsabilidade da 2.ª Secção do TdC encontra-se prevista a realização da ação intersectorial “*Acompanhamento dos contratos isentos de fiscalização prévia nos termos da Lei n.º 1-A/2020*”.
3. Na sequência do referido, a presente Auditoria tem por âmbito o controlo sucessivo dos seguintes contratos públicos celebrados pela DGRSP, isentos de fiscalização prévia nos termos da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março¹:
 - a. Aquisição de serviços de vigilância eletrónica (VE) e aquisição de bens necessários à instalação da equipa de VE em Santarém; e
 - b. Aquisição de refeições confeccionadas (RC) para os estabelecimentos prisionais das regiões do Alentejo e da LVT 1.
4. Esta ação, que se traduz numa auditoria de conformidade², tem por objetivo verificar o cumprimento de todo o quadro legal aplicável aos contratos objeto da auditoria, incluindo a regularidade da despesa, apurar a sua execução material e financeira e respetivas vicissitudes, e os procedimentos de controlo interno adotados nestas contratações.
5. A auditoria visa, ainda, dar resposta a um conjunto de questões de auditoria refletidas no questionário-padrão, que faz parte integrante deste projeto de relatório como anexos 3 e 4³.

1.2. Metodologia

6. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, normas, critérios e metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no seu Regulamento⁴, sem prejuízo do referido quanto às condicionantes do desenvolvimento da

¹ Da relação dos contratos isentos de visto prévio celebrados no âmbito da Lei n.º 1-A/2020, e que foram comunicados ao TdC, verifica-se que os contratos auditados apresentam expressão financeira significativa no ano de 2020.

² Auditoria de conformidade, sendo que, no âmbito do *INTOSAI Framework of Professional Pronouncements* (IFPP), se aplicam as ISSAI 100, ISSAI 400, ISSAI 4000 e GUID 4900. Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/>.

³ Anexo 4 referente à aquisição de prestação de serviços de Vigilância Eletrónica e fornecimento de bens para instalação de equipa de vigilância em Santarém, e anexo 5 referente a contrato de aquisição de refeições confeccionadas nos estabelecimentos prisionais de Lisboa e Vale do Tejo (LVT 1) e Alentejo.

⁴ Cfr. Regulamento n.º 112/2018, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro. Nos termos do respetivo artigo 22.º, n.º 1: “*O Tribunal de Contas desenvolve as suas competências de fiscalização sucessiva..., de forma integrada e uniforme através da ... realização de auditorias de qualquer natureza e de outras formas de controlo previstas na Lei e neste Regulamento e de acordo com as normas, princípios, métodos e técnicas constantes de manuais de auditoria... e de procedimentos aprovados.*” Ainda de acordo com as alíneas a), c) e f) do n.º 2 do

auditoria, que resultaram das contingências provocadas pela pandemia COVID-19. A metodologia e os procedimentos estão sumariamente descritos no Anexo 1.

1.3. Condicionantes

7. O período de realização dos trabalhos desta auditoria coincidiu com os constrangimentos provocados pela situação pandémica da COVID-19, o que obrigou à adoção de procedimentos de auditoria ajustáveis ao referido contexto, com recurso à utilização dos meios tecnológicos disponíveis [auditoria remota].
8. Regista-se o empenho e a colaboração da DGRSP na disponibilização dos documentos e informações solicitadas.

1.4. Exercício do contraditório

9. Em cumprimento do princípio do contraditório⁵, o Juiz Relator determinou o envio do Relato à Ministra da Justiça⁶, ao Ministro das Finanças e ao Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo. Das alegações remetidas⁷, inseridas no Anexo 5, realça-se a apresentada pela DGRSP que refere: *“...nada tem a contraditar, acolhendo e adotando as recomendações do Tribunal de Contas na íntegra, as quais representarão indubitavelmente uma melhoria nos serviços.”*

mesmo preceito regulamentar, entre outras, o TdC orienta-se também pelas: *“a) normas de direito financeiro público nacional constantes da Constituição da República Portuguesa, dos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, das leis de enquadramento orçamental nacionais e regionais e das finanças locais e regionais; ... c) Normas de auditoria e de revisão de contas geralmente aceites, em vigor em Portugal e na União Europeia; ... f) Normas de auditoria aprovadas no âmbito da International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), da European Organisation of Supreme Audit Institutions (EUROSAI) e da International Federation of Accountants (IFAC), ou no âmbito do Comité de Contacto dos Presidentes dos TdC e Auditores Gerais da União Europeia.*

⁵ Plasmado, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTdC).

⁶ O Gabinete da Ministra da Justiça não apresentou contraditório.

⁷ Cfr. ofício n.º 523, de 30 de maio, do Gabinete do Ministro das Finanças, e email de 1 de junho da DGRSP.

2. ENQUADRAMENTO NORMATIVO

10. A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, aprovou medidas excecionais e temporárias aplicáveis à contratação pública de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, ratificando os efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, e declarando o respetivo conteúdo como sua parte integrante⁸. Este último diploma, entre outras medidas legais, estabeleceu um regime excecional de contratação pública destinado à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19, e para a reposição da normalidade em sequência da mesma.
11. O artigo 6.º, n.º 1, da referida lei estabeleceu, durante o prazo da sua vigência, a regra da isenção de visto prévio do TdC para todos os contratos públicos celebrados com fundamento no DL n.º 10-A/2020⁹, isto é, os de preço contratual igual ou superior a € 350.000,00 ou a € 750.000,00, consoante o limiar financeiro de visto prévio aplicável¹⁰, abrangendo:
 - a. Os contratos públicos cujo objeto satisfaça diretamente necessidades decorrentes da pandemia COVID-19; e
 - b. Todos os outros contratos que sejam celebrados pelas entidades referidas no artigo 7.º do DL n.º 10-A/2020¹¹.
12. Os contratos em análise, de valor superior a qualquer dos limiares de fiscalização prévia indicados, têm enquadramento no citado artigo 7.º do DL n.º 10-A/2020 por terem sido celebrados por uma entidade pública expressamente prevista no grupo de entidades referenciadas nesse preceito. Encontra-se, assim, verificado o pressuposto previsto na parte final do artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020, isentando-se esses contratos de fiscalização prévia.
13. O objeto dos contratos não está diretamente vocacionado para dar resposta à situação pandémica¹², sendo a conformidade legal de ambos aferida no âmbito das regras gerais da contratação pública, máxime o Código dos Contratos Públicos.

⁸ A Lei n.º 1-A/2020 tem a mesma data de produção de efeitos do DL n.º 10-A/2020, ou seja, desde 12 de março de 2020.

⁹ O preceito em referência estabelece: “1 - Sem prejuízo dos regimes de fiscalização concomitante e de fiscalização sucessiva previstos na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, ficam isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, bem como outros contratos celebrados pelas entidades referidas no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, durante o período de vigência da presente lei.”

¹⁰ A Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, que conferiu nova redação ao disposto no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, fixou o novo montante de sujeição de contratos ao visto prévio do TdC, aplicável a partir de 25 de julho de 2020 (≥ 750 mil euros).

¹¹ Este preceito legal estabelece: “A celebração de contratos de aquisição de serviços por parte dos órgãos, organismos, serviços e demais entidades, incluindo o setor público empresarial, do Ministério da Saúde, da DGRSP, do INMLCF, I. P., do HFAR, do LMPQF e do IASFA, I. P., é autorizada pelo dirigente máximo ou órgão máximo de gestão, sendo posteriormente comunicada aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da saúde, da justiça e da defesa nacional, respetivamente.”

¹² Está excluída, assim, a análise do regime excecional de contratação previsto no artigo 2.º do DL n.º 10-A/2020.

3. CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

14. A DGRSP é um serviço central da administração direta do Estado, dotada de autonomia administrativa, sob a direção e tutela do Ministério da Justiça, cuja missão é desenvolver *“políticas de prevenção criminal, de execução das penas e medidas e de reinserção social e a gestão articulada e complementar dos sistemas tutelar educativo e prisional”*¹³.
15. Os contratos em análise visam cumprir as seguintes atribuições legais da DGRSP:
 - a. Assegurar a gestão do sistema de vigilância eletrônica;
 - b. Assegurar a gestão dos estabelecimentos prisionais¹⁴.
16. A DGRSP é dirigida por um diretor-geral, coadjuvado por três subdiretores-gerais, e a sua organização interna é composta por serviços centrais e unidades orgânicas desconcentradas, constituídas por centros educativos, estabelecimentos prisionais e delegações regionais de reinserção¹⁵.
17. Ao Diretor-Geral compete, entre outras matérias, e sem prejuízo da delegação e subdelegação de competências, autorizar a realização de despesas públicas com obras e aquisição de bens e serviços, dentro dos limites estabelecidos por lei¹⁶, e autorizar pagamentos e a emissão dos meios de pagamento¹⁷.
18. A Direção de Serviços de Contratação Pública e Gestão Patrimonial e a Direção de Serviços Financeiros da DGRSP são, respetivamente, as unidades orgânicas responsáveis pelas compras públicas e gestão dos recursos financeiros¹⁸.
19. Sendo a DGRSP uma entidade da administração estadual direta inclui-se na listagem de entidades adjudicantes previstas no CCP, em concreto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º deste Código, isto é, enquanto integrada na pessoa coletiva Estado.

¹³ Cfr. artigos 1.º e 2 da Lei Orgânica da DGRSP, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, posteriormente retificado pela Declaração de Retificação n.º 63/2012, de 28 de dezembro.

¹⁴ Cfr. artigo 3.º, alíneas f) e l), do DL n.º 215/2012.

¹⁵ Cfr. artigos 4.º, n.º 1, e 9.º, n.º 2, do DL n.º 215/2012.

¹⁶ Cfr. artigo 7.º, n.º 3, alínea e), do Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação atual.

¹⁷ Cfr. artigo 29, n.º 1, do Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), aprovado pelo DL n.º 155/92, de 28 de julho, com as suas posteriores alterações legais.

¹⁸ Cfr. artigos 8.º e 9.º da Portaria n.º 300/2019, de 11 de setembro, que fixa a estrutura nuclear dos serviços centrais da DGRSP.

4. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

4.1. Avaliação do cumprimento do quadro legal aplicável aos contratos

4.1.1. Caracterização do contrato de serviços de VE (Objeto e natureza)

20. A DGRSP adquiriu a prestação de serviços de VE e ainda os bens necessários à instalação da equipa de VE em Santarém, pelo preço máximo de € 2.227.104,00, s/IVA, por contrato datado de 29 de maio de 2020, celebrado com a empresa SVEP, Lda.. O prazo inicial de vigência do contrato é de 3 meses, com início a 1 de junho de 2020, com renovação mensal automática, se não for denunciado por qualquer das partes, por escrito e com aviso prévio de 15 dias, até ao limite de 4 renovações¹⁹.
21. Da análise das peças procedimentais e das cláusulas contratuais, é inequívoco tratar-se de um contrato misto, que engloba prestações típicas de um contrato de aquisição de serviços - o objeto contratual predominante em face do seu valor mais elevado - e de fornecimento de bens móveis para instalação de equipa de vigilância em Santarém, por contrapartida do pagamento de um preço²⁰. A despesa foi classificada na rubrica “D.02.02.18 — Vigilância e Segurança”.
22. Nos termos da cláusula 1.^a do contrato, foi estimado que os serviços de VE abrangessem em simultâneo “1300 indivíduos monitorizados por radiofrequência e 1500 por geolocalização.”

4.1.2. Caracterização do contrato de fornecimento de RC (Objeto e natureza)

23. O contrato de fornecimento de RC para os estabelecimentos prisionais da região do Alentejo e da região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT 1) foi celebrado em 27 de agosto de 2020 com a empresa UNISELF, SA, pelo preço contratual de € 1.849.415,26, s/IVA, com prazo de execução entre 1 de setembro de 2020 a 31 de dezembro de 2020²¹.
24. Quanto à qualificação da natureza do contrato, estamos perante um contrato de objeto misto, que engloba as componentes de prestação de serviços²² e aquisição de bens

¹⁹ No máximo, o contrato apresenta, assim, uma vigência de 7 meses, até 31 de dezembro de 2020. No que se refere à componente dos serviços a prestar, o preço contratual teve em consideração o número estimado de pessoas a vigiar multiplicado pelo número de dias de execução do contrato. Este contrato foi remetido a fiscalização prévia do TdC, tendo em sessão diária de visto de 23 de junho de 2020 sido determinada - em conjunto com outros contratos da mesma entidade - a sua devolução por não se encontrarem sujeitos a essa fiscalização nos termos da 2.^a parte do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020. Foi, ainda, determinada a extração de cópia digitalizada desses contratos para o email contratoscovid19@tcontas.pt.

²⁰ No que se refere ao preço a pagar, o contrato procede à identificação da parte respeitante aos serviços (€ 2.224.744,00) e aos bens (€ 2.360,00).

²¹ Conforme referido na cláusula 1.^a do contrato, a confeção e os serviços associados podem ter lugar em instalações próprias ou geridas pela DGRSP.

²² As cláusulas 25.^a e 26.^a do respetivo caderno de encargos apresentam requisitos de execução contratual compagináveis com uma prestação de serviços (ex.: serviços de transporte, carga e descarga de géneros alimentícios, e serviços de confeção).

móveis²³, fundamentando a DGRSP que a componente principal do objeto do contrato é o pagamento de um preço pelos produtos fornecidos. A despesa foi classificada na rubrica “02.01.05 — Alimentação — Refeições confeccionadas”.

4.1.3. Autorizações da despesa

25. Em ambos os contratos, a despesa foi autorizada pelo Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, ao abrigo de competências subdelegadas pelo Secretário de Estado Adjunto e da Justiça²⁴.
26. A autorização da despesa foi, assim, aprovada por titular competente para o efeito, e tem enquadramento em atribuições legais da DGRSP.

4.1.4. Procedimento aquisitivo e de despesa do contrato de prestação de serviços de VE

27. A SVEP, Lda. é a empresa que, no sistema prisional português, se encontra a prestar os serviços de VE desde o ano de 2001.
28. O contrato de prestação de serviços de VE foi precedido da abertura de um procedimento de ajuste direto, autorizado pelo Diretor-Geral da DGRSP²⁵, em 20 de maio de 2020, com fundamento em dois critérios materiais, os previstos na alínea c) e na subalínea ii) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP²⁶.
29. No que se refere ao primeiro critério referido - assente na urgência imperiosa da contratação – é necessário considerar que, no ano de 2019, foi aberto um concurso público com publicidade internacional (CPI), para os anos de 2020 a 2024, para aquisição de serviços de VE, tendo sido revogada a respetiva decisão de contratar²⁷. De acordo com a informação disponibilizada, foram interpostas impugnações administrativas e contenciosas no âmbito desse procedimento²⁸.
30. A DGRSP fundamenta o preenchimento dos pressupostos legais do ajuste direto urgente, invocando-se, em síntese, as seguintes razões:

²³ O fornecimento de RC à população reclusa.

²⁴ Em concreto, a autorização foi concedida, respetivamente, em 20 de maio de 2020 (serviços VE) e 19 de agosto de 2020 (fornecimento RC), em conformidade com o despacho do SEA) n.º 1996/2020, de 29 de janeiro, publicado no DR n.º 29/2020, 2.ª Série, de 11 de fevereiro. Este despacho abrangeu a competência para autorizar a realização de despesas e respetivos pagamentos com empreitadas e obras públicas, locação e aquisição de bens e serviços, até ao limite previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

²⁵ Cfr. a informação técnica com a referência I-DGRSP/2020/1240, de 14 de maio de 2020.

²⁶ Reproduzem-se as disposições legais citadas:

“1 - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando:

c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante;

(...)

e) As prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões: (...) ii) Não exista concorrência por motivos técnicos (...).”

²⁷ Em 6 de março de 2020, por despacho do Diretor-Geral da DGRSP.

²⁸ Desde o início do ano de 2020 até 31 de maio de 2020, a prestação dos serviços de VE foi atribuída diretamente à SVEP, Lda., ao abrigo de ajustes diretos materiais com fundamento nos preceitos indicados.

- a. A indispensabilidade em assegurar a monitorização de arguidos e condenados de forma contínua e ininterrupta, e de que não são afetados os direitos de pessoas e interesses jurídicos que as decisões judiciais visaram proteger com a VE, sob pena de perigos irreparáveis ou de difícil reparação (fundamentação invocada para o pressuposto da urgência imperiosa);
 - b. A incompatibilidade da situação de urgência com a tramitação de um concurso público, atentos os prazos intrínsecos ao mesmo. Além do prazo necessário à conclusão de um procedimento mais solene, a DGRSP adianta que se a adjudicação viesse a recair num novo prestador, este necessitaria de um prazo aproximado de 3 meses para concluir o processo logístico de instalação e troca de pulseiras eletrónicas (fundamentação invocada para o pressuposto da impossibilidade de cumprimento dos prazos inerentes aos demais procedimentos);
 - c. A litigância desencadeada na sequência da exclusão da totalidade das propostas no CPI lançado no ano de 2019 obrigou a DGRSP à abertura do procedimento por ajuste direto urgente, estando esta entidade impedida – por causa do efeito suspensivo decorrente de ação contenciosa pré-contratual - de lançar um novo concurso público internacional²⁹ (fundamentação apresentada para o pressuposto de as circunstâncias da urgência imperiosa serem imprevisíveis e não imputáveis à DGRSP);
 - d. Os incidentes processuais, com data de desfecho incerta, determinaram a contratação para um período inicial de 3 meses, com possibilidade de renovações mensais (até ao limite de 4 meses) enquanto não houvesse decisão transitada em julgado (fundamentação invocada para o pressuposto da proporcionalidade e duração do contrato na estrita medida do necessário).
31. Sobre a adoção do ajuste direto urgente para aquisição de serviços de VE, o TdC dirigiu várias recomendações à DGRSP³⁰.
 32. No caso concreto, reconhece-se que se tratam de serviços cuja execução não pode suspender-se, acompanhando-se as recomendações que a 1.ª Secção do TdC tem emitido à DGRSP.
 33. Invocou-se adicionalmente o critério material previsto no artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea ii), do CCP, atribuindo-se diretamente a execução dos serviços de VE à SVEP, Lda., por motivos técnicos, assente na inexistência de outros concorrentes.
 34. Como a DGRSP bem refere, este critério só é admissível quando, no mercado, atenta a complexidade e exigência dos serviços a prestar, exista uma única entidade disponível e com aptidão técnica para assegurar a respetiva prestação³¹.
 35. É invocado no essencial, que as exigências do serviço a prestar - fornecimento, instalação e implementação de equipamentos técnicos e tecnológicos que são necessários - não são realizáveis dentro do tempo disponível até ao início de execução do contrato.

²⁹ Em 06 de janeiro de 2021, ao abrigo do Proc. n.º 787.20.4BELSB, transitou a decisão judicial que condenou a DGRSP a admitir a proposta do concorrente SVEP, Lda., no âmbito do CPI de 2019, da qual não apresentou recurso.

³⁰ No processo de fiscalização prévia n.º 176/2016 foi recomendado:

“1. No futuro, a DGRSP equacionará, atempadamente, o conjunto de necessidades a satisfazer por tal organismo e lançará, correspondentemente, o atinente procedimento, evitando-se, assim, o recurso ao ajuste direto aludido no artigo 24.º, do CCP, procedimento que, embora legalmente admitido, deverá ser utilizado em circunstâncias excecionais, porque potencialmente minguador dos princípios da concorrência e da transparência. (...)” Esta recomendação foi reiterada nos processos de visto prévio n.ºs 2118 e 2983/2016.

³¹ Para o efeito, cita o Acórdão n.º 25/2014, de 23 de julho, da 1.ª S/SS, do TdC.

36. Contudo, da fundamentação apresentada não se recolhem elementos que sustentem a verificação dos pressupostos estabelecidos no artigo 24.º, n.º 4, do CCP³², aplicável à data dos factos, nem tão-pouco a invocação deste procedimento se compatibiliza com a abertura do CPI lançado no ano de 2019, no qual foram apresentadas outras propostas para além da submetida pelo prestador indicado³³.

No ano de 2019, a DGRSP promoveu a abertura de um concurso público internacional, para a contratação de serviços de vigilância eletrónica, com receção de várias propostas, o que é incompatível com o ajuste direto fundado na inexistência de concorrência por motivos técnicos.

37. Apesar do referido no ponto antecedente, não fica prejudicada a adjudicação efetuada à SVEP, Lda. ao abrigo do critério material da urgência imperiosa.
38. Foi remetida documentação atinente à única consulta preliminar efetuada no dia 11 de maio de 2020 – à SVEP, Lda. -, com evidência dos preços por esta indicados.
39. Na informação de abertura do procedimento propôs-se a aprovação das peças do procedimento, a nomeação do júri, o envio de convite à SVEP, Lda. e a designação da gestora do contrato.
40. No que se refere à despesa, o Diretor-Geral da DGRSP aprovou, nos termos do proposto, o preço base de € 2.227.104,00, s/IVA, que incluiu os meses abrangidos pelas renovações contratuais.
41. Essa decisão foi antecedida do registo do cabimento orçamental respetivo.
42. Nos termos do artigo 47.º, n.º 3, do CCP, o preço base do procedimento fundamenta-se na consulta preliminar efetuada.
43. Foi remetido, dentro do prazo para o efeito, o comprovativo da comunicação da celebração do contrato à Agência para a Modernização Administrativa, I.P., nos termos do artigo 3.º, n.º 4, do DL n.º 127/2012, de 18 de maio³⁴.
44. Todos os membros do júri subscreveram declarações de inexistência de conflitos de interesse.

³² Este preceito estabelece: “O ajuste direto com fundamento no disposto nas subalíneas ii) e iii) da alínea e) do n.º 1 só pode ser adotado quando não exista alternativa ou substituto razoável e quando a inexistência de concorrência não resulte de uma restrição desnecessária face aos aspetos do contrato a celebrar.”

³³ Num contrato com idêntico objeto do ora em análise, no âmbito do processo de visto prévio n.º 2117/2020, recomendou-se à DGRSP o seguinte: “Proceda com maior rigor na preparação e condução do procedimento, designadamente quanto ao recurso aos critérios materiais que possibilitam a adoção do ajuste direto, nos termos do artigo 24.º do CCP, designadamente quando tal adoção é subsequente à realização de um concurso público internacional, por si só incompatível com o invocado fundamento da aptidão técnica.”

³⁴ Nos termos deste preceito legal: “Para as contratações excecionadas por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevistos nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, a informação a que se refere o presente artigo é comunicada à AMA, I. P., no prazo de 30 dias após o início do procedimento de contratação.”

45. O caderno de encargos fixou o objeto do contrato, indicando o seu preço base de acordo com as quantidades estimadas por cada tipologia de serviços de VE e de acordo com os bens necessários à instalação de equipa de vigilância em Santarém.
46. Estabeleceu, ainda, o prazo do contrato a celebrar, com início a 1 de junho de 2020. As suas cláusulas técnicas são compostas pelas cláusulas que vigoraram em procedimentos anteriores com o mesmo objeto³⁵.
47. Na informação técnica subsequente, a DGRSP³⁶ analisou a proposta e eventuais impedimentos de participação da concorrente, verificando-se não haver motivos para a exclusão da proposta nem indícios de impedimentos.
48. Por ato do Diretor-Geral da DGRSP, de 25 de maio de 2020, autorizou-se a adjudicação dos serviços e de fornecimento de bens necessários à SVEP, Lda., no valor de € 2.227.104,00, s/IVA, e a emissão do compromisso orçamental.
49. Na mesma data, a DGRSP notificou a adjudicatária para apresentar os documentos de habilitação, aceitar a minuta contratual e prestar caução no valor legalmente exigido³⁷.
50. Por ofício da adjudicatária, de 29 de maio de 2020, foi aceite a minuta do contrato, apresentados os documentos de habilitação e enviado comprovativo do depósito caução emitido à ordem da DGRSP. Da documentação de habilitação não resultam impedimentos à consolidação da adjudicação, e o instrumento de caução - no valor legalmente exigido - previu a sua renovação para abranger o período das renovações mensais do contrato.
51. Para efeitos dos valores a considerar no controlo de fundos disponíveis (FD), a DGRSP dividiu as suas obrigações de pagamento em dois compromissos orçamentais distintos, emitidos em maio e outubro de 2020³⁸. O registo destes compromissos foi antecedido da verificação da existência de FD³⁹, e no seu conjunto permitiram assegurar o montante estimado dos pagamentos a realizar ao abrigo deste contrato.
52. A DGRSP justifica esta situação, invocando: *“Foram registados dois compromissos para dar cumprimento ao n.º 2 do artigo 64.º da LOE2020* ⁴⁰. *O segundo compromisso só foi*

³⁵ Nos termos da cláusula 1.ª, n.º 3, do caderno de encargos, os serviços de VE implicam a utilização de um sistema de VE com a composição, características e funcionalidades e equipamentos previstos nas cláusulas técnicas do caderno de encargos com a referência interna CPI/0001/DGRSP/DCP/2015, e do contrato com o número C/DGRSP/2017/18, de 22 de março de 2017. Estes dois documentos integram o caderno de encargos do procedimento contratual auditado, como Anexos I e II.

³⁶ I-DGRSP/2020/1327, de 24 de maio de 2020.

³⁷ A referida notificação estabeleceu o prazo de 5 dias para entrega dos documentos de habilitação, e 10 dias para a prestação da caução, num valor de 47.939,60€, correspondente a 5% do valor do contrato (equivalente ao montante a pagar durante o período inicial do contrato, s/IVA, com previsão da sua renovação).

³⁸ Em 26 de maio de 2020 foi registado o compromisso n.º BW52008307, pelo montante de € 1.179.314,16, c/IVA, para o período de junho a setembro. Em 20 de outubro de 2020, foi emitido o compromisso n.º BW52016961, no montante remanescente de € 1.560.023,76, c/IVA, que abrangeu os meses restantes.

³⁹ Foram remetidas as informações de controlo de FD e os correspondentes mapas de reporte à Direção-Geral do Orçamento (DGO).

⁴⁰ Nos termos deste preceito: *“Em situações excecionais, prévia e devidamente fundamentadas pelo dirigente máximo do serviço com competência para contratar, e após aprovação do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, o membro do Governo responsável pela área das finanças pode autorizar a dispensa do disposto nos números anteriores”.*

registado após deferimento tácito do pedido de dispensa do n.º 2 do artigo 64.º da LOE2020, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 47.º do DLEO/2019⁴¹”.

53. Ou seja, a assunção de um único compromisso pelo valor integral do contrato ultrapassaria a totalidade dos pagamentos realizados no ano de 2019, com idêntico objeto, situação que se encontra proibida nos termos da LOE/2020, *excetio* se for obtida a autorização prevista no respetivo artigo 64.º, n.º 4, mesmo que tácita.
54. Ainda que tenha sido obtida essa autorização de forma tácita, não foi respeitada a regra geral de assunção de compromissos em contratos de duração limitada ao ano civil (como é o caso), que estabelece que essa assunção é efetuada pelo seu valor integral quando da outorga do respetivo contrato⁴².
55. Por outro lado, no que se refere às informações de controlo de FD remetidas verifica-se o seu incorreto preenchimento por empolamento do limite de FD aplicável⁴³.
56. Da análise do contrato, e das peças procedimentais que o integram, verifica-se a omissão da referência à classificação orçamental da despesa e aos compromissos orçamentais emitidos, que são elementos obrigatórios que devem constar dos contratos reduzidos a escrito.
57. As consequências legais das referidas omissões encontram-se previstas, respetivamente, no artigo 96.º, n.º 1, alínea *h)*, do CCP, e nos artigos 5.º, n.º 3, parte final, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA) e 7.º, n.º 3, alínea *c)*, do DL n.º 127/2012⁴⁴.
58. Apesar do referido no ponto antecedente, verifica-se que o processo de contratação se encontrava instruído com a documentação omitida no contrato.
59. Foi remetido comprovativo do registo de publicitação do contrato no Portal dos Contratos Públicos (Portal Base), datado de 2 de junho de 2020.
60. Da análise da documentação remetida verifica-se que a DGRSP, tem em uso:
 - a. Manual de procedimentos de contratação pública;
 - b. Orientações técnicas para a área de contratação pública (v.g. sobre consultas preliminares ao mercado; designação do gestor do contrato);

⁴¹ A norma em referência é do Decreto-Lei de Execução Orçamental do ano de 2019, e previu o seguinte: “As autorizações e pareceres prévios vinculativos referidos no n.º 4 do artigo 60.º e no n.º 1 do artigo 62.º da Lei do Orçamento do Estado consideram-se deferidos se sobre os mesmos não houver pronúncia do membro do Governo responsável pela área das finanças no prazo de 45 dias contados, respetivamente, a partir da data da entrada do processo na DGO ou na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).” O DLEO/2019 manteve a sua eficácia no exercício de 2020 (cfr. respetivo artigo 210.º).

⁴² Cfr. artigo 8.º, n.º 1, do DL n.º 127/2012.

⁴³ O montante dos fundos indicado nessas informações de controlo (1.ª linha) não coincide com o valor dos fundos disponíveis registados e reportados em maio e outubro de 2020, mas ao valor acumulado das receitas obtidas até esses meses.

Sobre esta matéria, ao abrigo do Proc. n.º 2117/2020, com idêntico objeto ao do ora em apreço, a 1.ª Seção do TdC recomendou à DGRSP para, em futuros procedimentos, apresentar com maior rigor os documentos financeiros demonstrativos da existência de fundos disponíveis.

⁴⁴ As omissões referidas são sancionadas com a nulidade do contrato.

- c. Código de Ética e Conduta, datado de 1 de outubro de 2020;
- d. Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC), de março de 2018, que identifica os riscos específicos da contratação pública bem como as respetivas medidas preventivas que se encontram em execução ou por iniciar (a documentação remetida não evidencia os resultados da monitorização das medidas ainda não executadas).

4.1.5. Procedimento aquisitivo e de despesa do contrato de fornecimento de RC

- 61. O contrato de fornecimento de RC para os lotes LVT 1 e Alentejo teve por fundamento a abertura de um procedimento de ajuste direto, autorizado pelo Diretor-Geral da DGRSP⁴⁵, em 19 de agosto de 2020, com invocação do critério material previsto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP.
- 62. A DGRSP tinha pretendido adquirir estes fornecimentos por concursos públicos internacionais que foram lançados, respetivamente, em julho do ano de 2019⁴⁶ e fevereiro de 2020⁴⁷, verificando-se, contudo, que a contratação para os referidos lotes assentou sempre durante o ano de 2020 em ajustes diretos, conforme se evidencia no seguinte quadro:

Tipo de procedimento	Autor e data da decisão de contratar	Período contratual previsto	Resultado do procedimento	Adjudicatário	Preço adjudicado
Concurso público c/publicitação no JOUE (CP.CPI/2019/2)	Diretor-Geral da DGRSP, em 5 de julho de 2019	Os anos de 2020 a 2022, na íntegra	Sem adjudicação. O atributo preço apresentado foi superior ao preço base respetivo	-----	-----
Ajuste direto por motivos de urgência imperiosa (CP.PADM/2019/19)	Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, em 10 de dezembro de 2019	De 1 de janeiro de 2020 a 29 de fevereiro de 2020	Adjudicado o lote LVT 1	ITAU – Instituto Técnico de Alimentação Humana, SA	€ 687.471,10
Ajuste direto por motivos de urgência imperiosa (CP.PADM/2019/20)	Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, em 10 de dezembro de 2019	De 1 de janeiro de 2020 a 29 de fevereiro de 2020	Adjudicado Lote Alentejo	Uniself, SA	€ 279.072,60
Concurso Público c/publicitação no JOUE (CP.CPI/2019/17)	Diretor-Geral da DGRSP, em 6 de fevereiro de 2020	Previsão estimada a 1 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2022	Sem adjudicação. O atributo preço apresentado foi superior ao preço base respetivo	-----	-----
Ajuste direto por motivos de urgência imperiosa (CP.PADM/2020/7)	Diretor-Geral da DGRSP, em 19 de fevereiro de 2020	De 1 de março de 2020 a 31 de maio de 2020	Adjudicados os lotes LVT 1 e Alentejo	Uniself, SA	Respetivamente, € 976.646,77 e € 426.008,59
Ajuste direto por motivos de urgência imperiosa (CP.PADM/2020/23)	Diretor-Geral da DGRSP, em 20 de maio de 2020	1 de junho de 2020 a 31 de agosto de 2020	Adjudicados os lotes LVT 1 e Alentejo	Uniself, SA	Respetivamente, € 1.139.222,11 e € 460.781,99
Ajuste direto por motivos de urgência imperiosa (CP.PADM/2020/41)	Diretor-Geral da DGRSP, em 19 de agosto de 2020 ⁴⁸	De 1 de setembro de 2020 a 31 de dezembro de 2020	Adjudicados os lotes LVT 1 e Alentejo	Uniself, SA	Respetivamente, € 1.259.851,44 e € 589.563,82

⁴⁵ Cfr. a informação técnica com a referência I-DGRSP/2020/2023, de 11 de agosto de 2020.

⁴⁶ A RCM n.º 98/2019, de 13 de junho, autorizou a despesa plurianual para os anos de 2020 a 2022, até ao montante de € 55.059.000,00, s/IVA, para o fornecimento de refeições confeccionadas em todos os estabelecimentos prisionais e centros educativos.

⁴⁷ A RCM n.º 187/2019, de 28 de novembro, autorizou a reprogramação financeira dos encargos plurianuais da RCM n.º 98/2019.

⁴⁸ Conforme indicado supra, a Ministra da Justiça delegou no Diretor-Geral da DGRSP a competência para autorizar despesas até € 3.740.984,00 (cfr. artigo 17.º, n.º 1, alínea c), do DL n.º 197/99, de 8 de junho).

63. Apesar da reprogramação financeira e do aumento do preço base dos lotes em referência, no CP.CPI/2019/17 registou-se a ausência de consulta preliminar ao mercado. Esta consulta permitiria, a título informal, obter informações junto dos agentes económicos quanto ao preço contratual que estariam dispostos a apresentar nas respetivas propostas.
64. A faculdade de utilização dessa consulta verificou-se no procedimento de ajuste direto em análise.
65. A DGRSP fundamenta o preenchimento dos pressupostos legais do ajuste direto urgente para o período auditado, invocando as seguintes razões, em síntese:
- a. A indispensabilidade em assegurar a refeição e tratamento digno dos reclusos sob pena de perigos irreparáveis ou de difícil reparação, como os motins (fundamentação invocada para o pressuposto da urgência imperiosa);
 - b. A incompatibilidade da situação de urgência com a tramitação de um concurso público a celebrar nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, atentos os prazos intrínsecos ao mesmo, que a DGRSP estimou, pelo menos, em 2 meses, a que acresce o prazo necessário à implementação da logística ao fornecimento de refeições (fundamentação invocada para o pressuposto da impossibilidade de cumprimento dos prazos inerentes aos demais procedimentos);
 - c. Por causa de constrangimentos de mercado provocados pela situação pandémica, foram apresentadas propostas cujo preço foi superior ao preço base admitido, ficando os lotes respetivos sem possibilidade de adjudicação. Esta situação ocorreu em dois CPI, e à data da proposta de abertura do ajuste direto urgente para o período entre setembro e dezembro ainda se aguardava por nova RCM⁴⁹ com reprogramação financeira dos encargos plurianuais, o que impedia a abertura de um novo CPI⁵⁰ (fundamentação apresentada para o pressuposto de as circunstâncias da urgência imperiosa serem imprevisíveis e não imputáveis à DGRSP);
 - d. O período contratual abrangido pelo ajuste direto (4 meses) é o intervalo de tempo adequado até que seja possível proceder ao lançamento e conclusão de CPI e que o preço a pagar pelo fornecimento de RC se condiciona aos preços mais baixos apresentados em sede da consulta preliminar efetuada (fundamentação invocada para o pressuposto da proporcionalidade e duração do contrato na estrita medida do necessário).
66. A urgência tem sempre de ser analisada num plano objetivo (em função dos padrões de um homem médio), sendo que a interpretação tem de ser exigente por se tratar de um procedimento excecional, cerceador dos princípios da concorrência e da transparência.
67. No caso concreto, à semelhança dos serviços de VE, também se reconhece tratar-se de serviços e bens cuja execução não pode suspender-se, remetendo-se para a recomendação que a 1.ª Secção do TdC emitiu à DGRSP⁵¹.

⁴⁹ Cfr. a informação interna, com a referência n.º 1 – DGRSP/2020/1594, de 6 de julho de 2020.

⁵⁰ Ao abrigo de competências subdelegadas, o 3.º CPI foi promovido por ato do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, de 2 de fevereiro de 2021, que também adjudicou o fornecimento das RC, referentes aos lotes LVT 1 e Alentejo, ao concorrente UNISELF - S.A., pelo período de 21 meses e pelo valor global de € 10.370.047,65, s/IVA.

⁵¹ Nos processos de fiscalização prévia n.ºs 285, 286 e 287/2013, foi recomendado que *“em futuros procedimentos de formação de contratos, observe rigorosamente:*

68. Foi remetida documentação atinente à consulta preliminar ao mercado efetuada no dia 1 de agosto de 2020 – a um total de 5 empresas -, que incluiu, designadamente, os lotes LVT 1 e Algarve.
69. Da documentação enviada resulta que 4 fornecedores deram indicação dos preços a apresentar para os referidos lotes, com evidência de que a Uniself, SA tinha apresentado os preços mais competitivos⁵².
70. Na informação de abertura do procedimento propôs-se a aprovação das peças do procedimento, a nomeação do júri, o envio de convite à Uniself, SA, e a designação da gestora do contrato.
71. No que se refere à despesa, o Diretor-Geral da DGRSP aprovou, nos termos do proposto, os preços base de € 1.259.851,44, s/IVA, para o lote LVT 1, e de € 589.563,82 para o lote Alentejo, para o prazo contratual de 1 de setembro a 31 de dezembro de 2020.
72. Nos termos do artigo 47.º, n.º 3, do CCP, os preços base dos lotes encontram-se objetivamente fundamentados na consulta preliminar efetuada.
73. Encontra-se demonstrado que a decisão de contratar foi antecedida do cabimento orçamental prévio.
74. Todos os membros do júri subscreveram declarações de inexistência de conflitos de interesse.
75. O caderno de encargos fixou o objeto e prazo do contrato, indicando o preço base de cada lote, bem como a estimativa do número de refeições e suplementos alimentares e respetivos horários, as especificações mínimas e níveis de serviço (v.g. requisitos de confeção; especificação de ementas).
76. Na informação técnica com proposta de adjudicação à indicada concorrente⁵³ concluiu-se não haver motivos para a exclusão da proposta nem indícios de impedimentos. O atributo do preço apresentado respeitou o parâmetro máximo fixado para o preço base em cada lote.
77. Por ato do Diretor-Geral da DGRSP, de 21 de agosto de 2020, autorizou-se a adjudicação à Uniself, SA, pelo preço global de € 1.849.415,26 s/IVA, a minuta do contrato e a emissão do compromisso orçamental.
78. Na mesma data, a DGRSP notificou a adjudicatária para apresentar os documentos de habilitação, aceitar a minuta contratual e prestar caução no valor legalmente exigido⁵⁴.

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 (...)”.

⁵² Para efeitos do disposto no artigo 35.º-A, n.º 4, do CCP, o anexo IX do caderno de encargos previu que todas as comunicações efetuadas, em particular os ficheiros Excel utilizados pelas entidades com indicação dos preços propostos, podem ser consultadas nos serviços da DGRSP.

⁵³ Com a referência n.º I-DGRSP/2020/2116, de 21 de agosto de 2020.

⁵⁴ A referida notificação estabeleceu o prazo de 5 dias para entrega dos documentos de habilitação e 10 dias para a prestação da caução, num valor de 92.470,76€, correspondente a 5% do valor do contrato, s/IVA.

79. Por comunicação da adjudicatária, de 24 de agosto de 2020, foi aceite a referida minuta e apresentados os documentos de habilitação. O seguro-caução, no valor de € 92.470,76, tem a data de 25 de agosto do mesmo mês.
80. Não há impedimentos à consolidação da adjudicação e o instrumento de caução apresentado tem o valor legalmente exigido.
81. A DGRSP registou o compromisso orçamental correspondente ao valor integral do contrato e efetuou o controlo dos fundos disponíveis existentes (FD)⁵⁵.
82. No que se refere às informações de controlo de FD remetidas verifica-se o seu incorreto preenchimento⁵⁶.
83. Foi remetido comprovativo do registo de publicitação do contrato no Portal BASE.gov, datado de 4 de setembro de 2020.
84. Para o contrato respeitante ao lote LVT 1, as partes acordaram na celebração de 3 adendas contratuais que, mantendo o seu objeto, implicaram o aumento do preço unitário das diárias. Os montantes contratualizados foram respetivamente de mais € 20.787,90, € 37.730,82 e € 13.635,84, s/IVA, face ao contrato inicial.
85. Os preços foram revistos atentos os casos positivos à doença COVID-19 entre a população reclusa em trabalho de faxina nas cozinhas⁵⁷, nos estabelecimentos prisionais de Caxias, Hospital Prisional S. João de Deus e Tires, e a consequente determinação, pela DGRSP, da diminuição ou proibição do emprego de reclusos nesses serviços. Esta situação determinou a necessidade de contratação de mais colaboradores por parte da adjudicatária.
86. O preço acumulado das adendas contratuais respeitou os limites legais previstos para as modificações objetivas de contratos públicos⁵⁸.
87. As adendas foram antecedidas do registo do respetivo número de compromisso orçamental.

4.2. Pagamentos realizados no âmbito dos serviços de VE e fornecimento de RC

88. O contrato de serviços de VE encontra-se integralmente executado, material e financeiramente.
89. Os montantes das faturas, com prazo de vencimento de 60 dias, foram previamente conferidos e delas consta, de forma manuscrita, a confirmação do número de vigiados e o total de dias de monitorização.

⁵⁵ O compromisso foi reconhecido contabilisticamente em 24 de agosto de 2020, com o número sequencial BW52013796, no valor de € 2 089 839,24, c/IVA, e nessa data foi confirmado que os FD permitiam acomodar o total de encargos, em função dos valores constantes do mapa de reporte à DGO.

⁵⁶ O montante de FD (1.ª linha) não coincide com o valor dos fundos disponíveis registados e reportados em agosto de 2020, mas ao valor acumulado das receitas obtidas até esse período.

⁵⁷ Situação enquadrável nos termos do disposto no artigo 312.º, alínea b), do CCP.

⁵⁸ Cfr. artigo 313.º, n.º 3, alínea a), do CCP.

90. Todos os pedidos de autorização de pagamento (PAP) foram autorizados pela Diretora de Serviços Financeiros da DGRSP. Essa competência insere-se no conjunto de poderes que lhe foram subdelegados pela Subdiretora-Geral⁵⁹.
91. Não resultam evidências de incumprimento à regra da segregação das funções de autorização da despesa e do respetivo pagamento⁶⁰.
92. Os pagamentos totalizaram o valor de € 2.206.042,97, c/IVA, registando-se assim que a execução financeira não atingiu o montante máximo previsto no contrato (no montante de € 2.739.337,92, c/IVA).
93. De acordo com a informação disponibilizada, o contraente privado cumpriu as obrigações contratuais, não tendo sido aplicadas quaisquer penalidades.
94. No que se refere ao contrato de fornecimento de RC, encontra-se integralmente executado, material e financeiramente.
95. As faturas apresentadas, com um prazo de vencimento de 60 dias, foram conferidas, constando adicionalmente a confirmação dos valores a pagar através de mapas mensais de refeições requisitadas e fornecidas⁶¹.
96. Todos os PAP foram autorizados pela Diretora de Serviços Financeiros da DGRSP, ao abrigo da competência que lhe foi subdelegada, referida no ponto 90 supra.
97. Os pagamentos totalizaram o valor de € 1.881.934,56 c/IVA, registando-se assim que a execução financeira não atingiu o montante máximo previsto no contrato (no valor de € 2 089 839,24, c/IVA).
98. Também neste contrato não resultam evidências de incumprimento à regra da segregação das funções de autorização da despesa e do respetivo pagamento⁶².
99. De acordo com a informação disponibilizada, o contraente privado cumpriu as obrigações contratuais, não tendo sido aplicadas quaisquer penalidades.

4.3. Histórico de contratos dos serviços de VE

100. Como informado pela DGRSP, a SVEP, Lda. é a empresa que presta os serviços de VE desde o ano de 2001.

⁵⁹ Cfr. Despachos n.ºs 344/2020, de 15 de dezembro, e 10165/2020, de 7 de outubro, publicados respetivamente nos DR, 2.ª Série, n.ºs 7, de 10 de janeiro, e 206, de 22 de outubro.

⁶⁰ Cfr. artigo 52.º, n.ºs 6 e 7, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as posteriores alterações legais.

⁶¹ Informação que se retira da aplicação informática SIP – Sistema de Informação Prisional.

⁶² Cfr. artigo 52.º, n.ºs 6 e 7, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as posteriores alterações legais.

101. A adjudicante, nos últimos 5 anos, celebrou com esta empresa os contratos identificados no quadro seguinte:

Procedimento pré-contratual adotado	Prazo do contrato	Preço contratual, s/IVA
Concurso Público c/pub. anúncio no JOUE	1 de maio de 2017 a 31 de dezembro de 2019	€ 4.588.563,60
Ajuste Direto, por critérios materiais (urgência imperiosa)	16 de maio de 2018 a 31 de dezembro de 2019	€ 990.862,50
Ajuste Direto, por critérios materiais (urgência imperiosa) e posterior adenda	1 de janeiro de 2020 a 29 de fevereiro de 2020, e 1 de janeiro de 2020 a 29 de fevereiro de 2020	€ 403.962,60 e € 40.158,58, respetivamente
Ajuste Direto, por critérios materiais (urgência imperiosa)	1 de março de 2020 a 31 de maio de 2020	€ 772.156,00
Ajuste Direto, por critérios materiais	1 de junho de 2020 a 31 de dezembro de 2020	€ 2.229.464,00
Ajuste Direto, por critérios materiais (urgência imperiosa)	1 de janeiro de 2021 a 24 de fevereiro de 2021	€ 571.780,00
Ajuste Direto, por critérios materiais (urgência imperiosa)	25 de fevereiro de 2021 a 18 de junho de 2021	€ 1.185.144,00
Concurso Público c/pub. anúncio no JOUE	19 de junho de 2021 a 31 de dezembro de 2024	€ 12.778.418,00

102. O histórico de contratações com a entidade adjudicatária contempla 9 adjudicações num montante global de € 23.561.109,28. Foram celebrados 7 contratos por ajuste direto com critérios materiais e 2 contratos precedidos de CPI, num montante global de, respetivamente, € 6.194.127,68 e € 17.366.981,60.

4.4. Histórico de contratos de fornecimento de RC

103. Para além do contrato em análise, a DGRSP celebrou com a Uniself, SA os contratos identificados no quadro seguinte:

Procedimento pré-contratual adotado	Prazo do contrato	Preço contratual, s/IVA
Concurso Público c/pub. anúncio no JOUE	1 de setembro de 2018 a 31 de dezembro de 2019	€ 21.605.002,42
Ajuste Direto, por critérios materiais (urgência imperiosa)	1 de janeiro de 2020 a 29 de fevereiro de 2020	€ 279.072,60
Concurso Público c/pub. anúncio no JOUE	01 de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2022	€ 34.091.214,86
Ajuste Direto, por critérios materiais (urgência imperiosa)	01 de março 2020 a 31 de maio de 2020	€ 1.547.776,16
Ajuste Direto, por critérios materiais (urgência imperiosa)	01 de junho de 2020 a 31 de agosto de 2020	€ 1.600.004,10
Concurso Público c/pub. anúncio no JOUE	01 de junho de 2020 a 31 de dezembro de 2022	€ 1.553.436,96
Ajuste Direto, por critérios materiais (urgência imperiosa)	01 de janeiro de 2021 a 28 de fevereiro de 2021	€ 948.048,08
Ajuste Direto, por critérios materiais (urgência imperiosa)	01 de março de 2021 a 30 de abril de 2021	€ 980.176,70
Concurso Público c/pub. anúncio no JOUE	01 de maio de 2021 a 31 de dezembro de 2022	€ 9.876.235,86

104. O histórico de contratações apresentado contempla 9 adjudicações num montante global de € 72.480.967,74, s/IVA. Foram celebrados 5 contratos por ajuste direto com o critério material da urgência imperiosa e 4 contratos precedidos de CPI, nos montantes de, respetivamente, € 5.355.077,64 e € 67.125.890,10.

4.5. Comunicação dos contratos ao TdC

105. O contrato de aquisição de serviços de VE foi remetido pela DGRSP para obtenção de visto prévio, a que foi atribuído o processo n.º 1883/2020. No âmbito deste, em sessão diária de visto de 23 de junho de 2020, constatando-se a isenção de fiscalização prévia do contrato por aplicação do disposto no artigo 6.º, n.º 1, 2.ª parte, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, foi decidida a sua devolução à entidade e extrair cópia digitalizada desse contrato remetendo-a para o email contratoscovid19@tcontas.pt.

106. Foi dado cumprimento ao determinado⁶³ e, assim, observado o previsto no artigo 6.º, n.º 2, da referida Lei.

107. A DGRSP remeteu tempestivamente o contrato respeitante ao fornecimento de RC para conhecimento do TdC⁶⁴.

⁶³ Cfr. Comunicação com o registo n.º 8778/2020, de 24 de junho, do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação (DADI), da Direção-Geral do TdC.

⁶⁴ Cfr. Comunicação de registo n.º 12646/2020, de 7 de setembro, do DADI.

5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTdC, que emitiu o respetivo parecer.

6. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Formular as recomendações que constam do Sumário do Relatório;
- c) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - à Ministra da Justiça;
 - ao Ministro das Finanças;
 - ao Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.
- d) Notificar o Ministério Público junto deste Tribunal do presente Relatório, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da LOPTdC;
- e) Determinar que, no prazo de 6 meses, a Direção-Geral da Reinserção e Serviços Prisionais informe o TdC acerca do acolhimento das recomendações ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- f) Fixar os emolumentos em 9 535,32 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas⁶⁵.
- g) Publicar o Relatório na página da internet do TdC, após as notificações e comunicações necessárias, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

⁶⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.



Tribunal de Contas, em 23 de junho de 2022.

O CONSELHEIRO RELATOR,

(Mário António Mendes Serrano)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

(António Manuel Fonseca da Silva)

Ficha Técnica

Coordenação e Supervisão

António Sousa (Auditor-Coordenador)

Francisco Moledo (Auditor-Chefe)

Equipa de Auditoria

Paulo Rodrigues (Técnico Verificador Superior Assessor)

Fernando Barros (Técnico Verificador Superior 2.^a Classe)

ANEXO I - METODOLOGIA

1. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas nos manuais de auditoria do TdC. A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas standardizadas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.
2. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.^a Secção⁶⁶.

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

3. Os EP incluíram a atualização da informação constante nos *dossiês permanentes* da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, existente nos serviços do TdC, designadamente o seu enquadramento legal, os seus relatórios de atividades e os seus normativos e orientações técnicas e o enquadramento normativo das aquisições públicas.
4. Os trabalhos realizados consubstanciaram-se na análise de toda a documentação integrante do processo aquisitivo e, ainda, o circuito da despesa e a avaliação da regular assunção de compromissos, o exame dos sistemas de gestão administrativa e de controlo na área das aquisições públicas, sendo avaliada a existência de informação relativa à identificação, formulação e coerência dos processos utilizados e respetiva adequação de custos, estrutura de organização e gestão, métodos de intervenção e controlo interno.
5. As informações foram obtidas essencialmente através de pedidos de elementos, complementadas com a recolha de documentos.

Plano Global de Auditoria (PGA) e Programa de Auditoria (PA)

6. Com base nos EP foi elaborado o PGA⁶⁷ que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se estabeleceu, nomeadamente: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; a metodologia e os procedimentos, em geral; a constituição da equipa de auditoria e respetiva previsão de UT; a calendarização da ação; a identificação e qualificação dos riscos; e os testes a utilizar para a recolha de evidência.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

7. Seguiu-se a fase de execução, com recurso ao trabalho de auditoria remoto, tendo em vista a realização de testes e a recolha de evidências de auditoria, que compreendeu as seguintes etapas: apreciação dos sistemas de gestão e controlo, identificação dos pontos-chave do controlo e avaliação preliminar dos controlos através de testes de conformidade; exame dos registos e da documentação comprovativa com recurso à realização de um conjunto de procedimentos e de testes (de conformidade), apoiados na verificação de documentação obtida junto da DGRSP.

⁶⁶ Regulamento n.º 112/2018, publicado em Diário da República, 2.^a série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018.

⁶⁷ Por Despacho do Juiz Conselheiro da AR IV, em 25 de novembro de 2021 (cfr. Informação n.º 46/2021-DAIV).

8. Os trabalhos da auditoria apoiaram-se no exame integral dos processos de aquisições públicas selecionados e em verificações aos registos contabilísticos respetivos, no sentido de ser aferido o cumprimento da legislação relevante na área da contratação pública e financeira, designadamente a identificada no Anexo 2 - Critérios.
9. No decurso dos trabalhos de auditoria obtiveram-se as evidências de auditoria, realizaram-se entrevistas estruturadas baseadas em questionários padronizados, via plataforma Microsoft Teams, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as conclusões e recomendações preliminares.

RELATO

10. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o projeto de Relato de Auditoria, a remeter para contraditório.

ANEXO 2 - CRITÉRIOS DE AUDITORIA

As referências a utilizar para apreciar o objeto da auditoria são, designadamente:

- Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC, na sua atual redação);
- Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, ratificado pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na sua atual redação;
- Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, na sua atual redação (aprova o código das classificações económicas das receitas e despesas);
- Código dos Contratos Públicos;
- Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de julho, na redação em vigor (aprova o Regime da Administração Financeira do Estado);
- Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, na redação em vigor (aprova o regime jurídico da realização de despesas públicas)
- Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, nas suas atuais versões (LCPA e legislação regulamentar);
- Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, na versão em vigor (aprova a Lei Orgânica da DGRSP), e demais legislação orgânica;
- Regulamentos internos da DGRSP;
- Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPRCIC), em vigor no período abrangido pela auditoria, e respetiva decisão de aprovação;
- Relatórios de acompanhamento do PPRCIC produzidos em 2020 e 2021;
- Código de Ética e de Conduta em vigor no período abrangido pela auditoria e respetiva decisão de aprovação.
- Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na sua atual redação (aprova as regras de gestão e funcionamento do portal dos contratos públicos);
- Circular n.º 1398, de 8 de abril de 2020, da Direção-Geral do Orçamento (Aprova instruções aplicáveis à execução orçamental no âmbito do Covid-19).
- Comunicação da Comissão Europeia n.º 2020/C 108 1/01 (Comunicação sobre a utilização do quadro em matéria de contratos públicos na situação de emergência relacionada com a crise da COVID-19);
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement Transparência Internacional: Public Procurement during states of emergency;
- G20 principles for promoting integrity in public procurement;
- INTOSAI/IDI: Accountability in a time of crisis;
- Compromisso #8 – Reforço da Transparência na Contratação Pública, no âmbito do 1.º Plano Nacional de Administração Aberta.



ANEXO 3 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO

QUESTIONÁRIO – AUDITORIA DE CONFORMIDADE - CONTRATO PÚBLICO ISENTO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA NOS TERMOS DA LEI N.º 1-A/2020, DE 19 DE MARÇO, CELEBRADO POR ENTIDADE DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – DIREÇÃO-GERAL DE REINserÇÃO E DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Objetivo: Analisar o contrato de prestação de serviços de Vigilância Eletrónica e fornecimento de bens para instalação de equipa de vigilância em Santarém

Questão (nível 1): 1 - Cumprimento do enquadramento legal e de boas práticas de gestão dos contratos públicos em situações de emergência

Subquestões (nível 2)		Observações dos Trabalhos de Auditoria
1.1. Foram cumpridos os requisitos determinados pelo regime excecional e pelas demais normas de contratação pública aplicáveis?	●	O contrato não visou a satisfação de necessidades decorrentes da situação de pandemia provocada pela COVID-19 e encontra-se isento de visto prévio nos termos da conjugação do artigo 6.º, n.º 1, parte final, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março e do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (Outros contratos), aferindo-se a legalidade da contratação a partir das normas gerais de contratação pública previstas no Código dos Contratos Públicos. Em concreto, o procedimento utilizado está alicerçado num ajuste direto que combina os critérios materiais da urgência imperiosa e por motivos técnicos, previstos no artigo 24.º, n.º 1, alínea c) e e), subalínea ii), do CCP. No entanto, no que se refere ao critério assente em razões técnicas, não se encontram fundamentados os pressupostos previstos no n.º 4, do artigo 24.º, do CCP, aplicável à data dos factos (não exista alternativa ou substituto razoável e quando a inexistência de concorrência não resulte de uma restrição desnecessária face aos aspetos do contrato a celebrar) ⁶⁸ , nem este critério é compatível com concursos públicos lançados no passado para o mesmo objeto contratual.
1.2 Foram observadas orientações da UE e boas práticas?	----	A contratação seguiu as regras gerais do CCP, que permite, em situações excecionais, o recurso ao ajuste direto com convite a uma só entidade, por urgência imperiosa.
1.3 A documentação do processo é suficiente em função do referido em 1.1?	●	Com a ressalva indicada no ponto 1.1., a documentação recolhida é suficiente para fundamentar o ajuste direto por urgência imperiosa.
1.4 No âmbito dos procedimentos, foram aplicados controlos prévios para contratos de valor elevado?	●	O contrato visa suprir necessidades permanentes da DGRSP, tendentes ao cumprimento de decisões judiciais (utilização de pulseiras eletrónicas). A adjudicatária é a entidade que presta os serviços de VE no sistema prisional português, desde o ano de 2001.
1.5 Foram dadas orientações aos serviços/funcionários que conduziram os procedimentos sobre como agir no contexto excecional?	----	A DGRSP tem em uso orientações técnicas e manual de contratação pública, que definem procedimentos e orientações a ter em consideração nas aquisições públicas.
1.6 O procedimento assegurou coordenação e clareza de ação, segregação de funções, pluralidade de intervenientes, supervisão e controlo e/ou colegialidade das decisões?	●	Sim. Tem pluralidade de intervenientes (área contratação; área financeira; e órgão decisor), com evidência da segregação de funções na execução da despesa (Diretor-Geral autorizou a despesa e a autorização do pagamento pela Diretora de Serviços Financeiros).

Questão (nível 1): 2. Fundamentação da aquisição

Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
2.1 A avaliação das necessidades foi feita, organizada e adequada?	●	Há evidências dessa avaliação prévia (cálculo da estimativa do número de vigiados).
2.2 Está a aquisição justificada à luz do quadro de emergência Covid?	----	Cfr. questão 1.1.
2.3 Foi observada uma lógica de estrita necessidade e proporcionalidade?	●	Encontra-se fundamentada a necessidade e a proporcionalidade da aquisição de serviços.
2.4 A sua utilidade está diretamente associada ao estado de emergência?	----	Cfr. questão 1.1.
2.5 O tempo decorrido para a tramitação do procedimento é consistente com a urgência invocada?	●	Não há evidências de desadequação do prazo da tramitação do procedimento.

⁶⁸ Num contrato com idêntico objeto do ora em análise, no âmbito do processo de visto prévio n.º 2117/2020, recomendou-se à DGRSP o seguinte: “Proceda com maior rigor na preparação e condução do procedimento, designadamente quanto ao recurso aos critérios materiais que possibilitam a adoção do ajuste direto, no termos do artigo 24.º do CCP, designadamente quando tal adoção é subsequente à realização de um concurso público internacional, por si só incompatível com o invocado fundamento da aptidão técnica.”



Questão (nível 1): 3. Escolha do procedimento e empresas a convidar ⁶⁹ ; gestão da integridade no processo de contratação?		
Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
3.1 Qual a razão para a escolha do procedimento e enquadramento legal?	●	A urgência imperiosa da vigilância eletrónica de vigiados, assegurando-se o cumprimento das decisões judiciais que impuseram esse regime. Cfr. a ressalva na questão 1.1. quanto à invocação de razões técnicas.
3.1.1 Qual a prioridade que foi dada à centralização de aquisições (sobretudo Equipamento de Proteção Individual e saúde)?	----	
3.2 Houve consulta preliminar ao mercado? Foi partilhada informação sobre condições de mercado entre entidades (pelo menos do mesmo setor)?	●	A única entidade consultada foi a empresa adjudicatária. Sem evidência de partilha de informações.
3.3 Quais os critérios de escolha do adjudicatário?	●	A adjudicatária é a entidade que desde o ano de 2001 se encontra a prestar os serviços de vigilância eletrónica, invocando-se que a situação de urgência é inconciliável com os prazos necessários à utilização de um novo sistema de vigilância fornecido por qualquer outro agente económico. Cfr. ressalva da questão 1.1.
3.4 Quem foi o responsável pela escolha? A decisão foi individual ou partilhada?	●	A escolha foi individual, do Diretor-Geral da DGRSP, após proposta dos serviços.
3.5 O adjudicatário era o único operador capaz de cumprir os condicionalismos técnicos e de tempo impostos pela urgência?	●	Apesar da existência de outros operadores económicos, a situação de urgência obrigou a recorrer ao sistema de vigilância em uso (apenas comercializado pela adjudicatária).
3.6 Foi analisada a adequação do fornecedor escolhido: • Foi fornecida informação suficiente pelo fornecedor escolhido (identificação, moradas, contactos, sócios, beneficiários efetivos, desempenho anterior, referências, capacidade, ...) • Foram obtidas informações sobre o adjudicatário? Foi assegurada que não tinha antecedentes criminais e de mau desempenho? Há fundamentos para a eventual não exigência de documentos de habilitação? • Qual é o histórico de contratações do adjudicatário com a entidade? É fornecedor frequente por ajuste direto? Qual foi o grau de desvio relativamente às regras do artigo 113.º do CCP (embora o mesmo não seja aplicável)?	●	Foi remetida informação sobre a capacidade técnica do adjudicatário, sem evidência de maus desempenhos. Não constam elementos documentais que impeçam a sua participação no procedimento ou que evidenciem falta de idoneidade. Além do contrato em referência, o histórico de contratações com a entidade adjudicatária, nos últimos 5 anos, contempla 9 adjudicações num montante global de € 23.561.109,28. Foram celebrados 7 contratos por ajuste direto com critérios materiais e 2 contratos precedidos de CPI, num montante global de, respetivamente € 6.194.127,68 e € 17.366.981,60. Sem evidências de incumprimento do estabelecido no artigo 113.º do CCP.
3.7 Em caso de adjudicação concorrencial ou precedida de consultas, apurar da observância dos princípios de igualdade e não discriminação ao longo do processo, da fixação de critérios de seleção e adjudicação e do seu cumprimento, em princípio nos termos do CCP.	----	

⁶⁹ Ex de um relatório da ISC da África do Sul: *Businesses that provide PPE across the country were not treated in a fair and equal manner, as some were disqualified because they did not comply with the requirements, such as tax clearance certificates, declarations of interest, registrations as companies and small businesses, and their status as local producers, while others were not. For some procurement processes, we could not obtain sufficient evidence to justify the decisions made to disqualify some bidders or to favour specific bidders.*

<p>3.8 Foi adequadamente gerido o risco de conflitos de interesses e falta de imparcialidade da escolha?</p> <ul style="list-style-type: none"> • O código de conduta e o PGRIC (obrigatórios) inclui os riscos relativos aos processos de contratação pública e prevê uma gestão adequada dos mesmos? • Está prevista uma declaração dos interesses dos intervenientes na preparação e decisão dos processos de contratação? Essa declaração é usada para monitorização? • Existe um mecanismo para declarar ofertas e hospitalidade, objeto de acompanhamento? • Existe um mecanismo instituído para a receção e tratamento de denúncias e proteção dos denunciantes? • Está assegurada a não concentração de tarefas e decisões numa só pessoa? 	<p>●</p>	<p>Não resultam evidências de conflito de interesses.</p> <p>O PGRIC em vigor inclui gestão de riscos em matéria de contratação pública (a documentação remetida não evidencia os resultados da monitorização das medidas por iniciar ou em execução).</p> <p>Os elementos do júri subscreveram declaração de inexistência de conflito de interesses.</p> <p>A documentação remetida demonstra não haver concentração de tarefas numa mesma pessoa ou serviço.</p> <p>Encontram-se em uso orientações técnicas e manual de contratação pública.</p>
<p>3.9 Há conhecimento de alguma denúncia/participação relacionada com esta aquisição?</p>	<p>●</p>	<p>Sem conhecimento de denúncias ou participação.</p>



Questão (nível 1): 4. Condições Contratuais?		
Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
4.1 Como foi definido e justificado o preço base da aquisição tendo em conta que não há comparação de propostas?	●	O preço base foi definido após consulta preliminar ao mercado.
4.2 Foram definidas as especificações de qualidade/características técnicas pretendidas de forma adequada e justificada?	●	As cláusulas técnicas estão adequadamente previstas no Caderno de Encargos do CPI promovido no ano de 2015, que faz parte integrante do Caderno de Encargos do procedimento em análise, como seu anexo I.
4.3 Foi verificada a conformidade dos serviços com esses requisitos?	●	As exigências técnicas são as que vigoravam em contratos anteriores, sem conhecimento de penalidades contratuais ou mau desempenho.
4.4 O contrato ou os documentos que o substituem definem suficientemente as obrigações dos fornecedores, o objeto a fornecer e os preços, as condições de fiscalização e os critérios de incumprimento contratual e respetivas penalidades?	●	O anexo I do caderno de encargos contempla essas cláusulas.
4.5 Foi prestada caução ou justificada a sua dispensa?	●	Foi apresentado depósito- caução no valor de € 47.939,60 (equivalente a 5% do preço contratual)
4.6 Houve produção de efeitos antes da adjudicação?	●	Não.
Questão (nível 1): 5. Prova da prestação dos serviços		
Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
5.1 A entrega foi atempada para satisfazer as necessidades?	●	Os serviços foram prestados de forma tempestiva e regular.
5.2 Foram definidos os procedimentos e responsáveis pela verificação do cumprimento dos contratos?	●	Sim, em especial a nomeação da gestora do contrato.
5.3 Foram efetuados controlos físicos?	----	A confirmação do serviço foi feita por verificação prévia da faturação pelos Coordenadores das equipas de vigilância eletrónica a nível nacional (comprovam o nome e número total de pessoas vigiados no mês em referência assim como a data de entrada/saída dos vigiados no sistema de vigilância eletrónica).
5.4 Quem procedeu à receção dos bens?	----	
5.5 Houve uma adequada gestão da prestação tempestiva dos serviços? Os serviços adquiridos excederam as necessidades?	●	Os serviços foram prestados de forma tempestiva e regular, verificando-se que o total de pagamentos foi inferior preço contratual estimado.
5.6 Foi assegurada a segurança do armazenamento?	----	
5.7 Foi aferida a qualidade dos serviços e são os mesmos certificados (quando aplicável)?	----	
5.8 Já foram os serviços totalmente prestados?	●	O contrato está materialmente executado.
5.9 Quais as evidências da prestação e da sua posterior alocação?	●	Os serviços confirmados pela DGRSP, por solução tecnológica (controle do número de vigiados por radiofrequência ou geolocalização).



Questão (nível 1): 6. Cumprimento / execução do contrato		
Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
6.1 Quem foi designado Gestor do Contrato?	●	A Diretora de Serviços de Vigilância Eletrónica.
6.2 Qual a duração do contrato?	●	O contrato teve a duração nele prevista, de 7 meses (duração inicial de 3 meses a que se seguiu a renovação mensal automática, se não fosse denunciado por qualquer das partes, por escrito e com aviso prévio de 15 (quinze) dias, até ao limite de 4 (quatro) renovações).
6.3 Os seus efeitos esgotam-se no curto-prazo ou estendem-se por período de tempo alargado? O prazo alargado é compatível com o princípio de que a contratação excecional deve limitar-se ao estritamente indispensável?	●	O contrato produziu os seus efeitos dentro do período contratual previsto.
6.4 Que obrigações futuras impendem sobre o adjudicante?	----	
6.5 Houve modificações ao contrato? São admissíveis e justificadas?	----	
6.6 Qual o histórico e o ponto de situação da execução física e financeira do contrato?	●	O contrato encontra-se integralmente executado, material e financeiramente.
6.7 Foram cumpridas as condições contratuais: Quanto às quantidades adquiridas? Quanto à utilidade das aquisições? Quanto ao prazo de duração do contrato?	●	A adjudicatária cumpriu as suas obrigações contratuais.
6.8 Pode invocar-se a perda de interesse do contraente público nas prestações do contrato?	----	
6.9 Houve incumprimento contratual de uma das partes? Quais razões e as medidas adotadas?	●	Não se registam incumprimentos contratuais de qualquer das partes.
Questão (nível 1): 7. Autorização/realização da despesa/registos contabilísticos		
Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
7.1 Quem autorizou a despesa?	●	O Diretor-Geral da DGRSP, ao abrigo de despacho de subdelegação de competência do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça (Despacho n.º 1996/2020, de 29 de janeiro, publicado no DR n.º 29/2020, 2.ª Série, de 11 de fevereiro).
7.2 Quem autorizou os pagamentos?	●	Os pagamentos foram autorizados pela Diretora de Serviços Financeiros, com competência subdelegada para o efeito (Despachos n.ºs 344/2020, de 15 de dezembro, e 10165/2020, de 7 de outubro, de Subdiretora-Geral da DGRSP, publicados respetivamente nos DR, 2.ª Série, n.ºs 7, de 10 de janeiro, e 206, de 22 de outubro).
7.3 Os pagamentos foram efetuados nos termos contratualmente previstos?	●	Sim, tendo existido receção da fatura e conferência da mesma.
7.4 Foram pagos adiantamentos fora do regime previsto no artigo 292.º do CCP? Nesse caso, foram fundamentados e estava efetivamente em causa a garantia da disponibilização dos serviços e serviços por parte do operador económico?	----	
7.5 Foi verificado que os pagamentos corresponderam aos serviços e serviços efetivamente entregues?	●	Cfr. ponto 5.3.
7.6 Há pagamentos em falta? Qual o seu montante?	●	Não.
7.6.1. Há uma diferença significativa entre o valor adjudicado e o valor total pago?	●	Os pagamentos realizados foram inferiores ao preço contratualizado em € 533 294,95 (valores c/IVA).



7.7 Que operações contabilísticas foram geradas pelos contratos? Estão as mesmas em consonância com o regime contabilístico aplicável?	●	Ao nível da despesa orçamental, pelo pagamento dos bens: Registo na rubrica “02.02.18 – Vigilância e Segurança.” O ciclo legal da despesa foi cumprido, tendo sido emitidos cabimentos, compromissos e verificados os fundos disponíveis.
Questão (nível 1): 8. Transparência		
Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
8.1 O contrato foi publicitado, com toda a informação relevante e no prazo?	●	Foi tempestivamente publicitado na plataforma BASE.gov e com a informação exigida.
8.2 Foi comunicado ao TC e no prazo?	●	Foi tempestivamente comunicado ao TdC.
8.3 Foi comunicado aos Ministérios das Finanças e da área setorial?	----	
8.4 Analisar estado da implementação do Compromisso 8 «Reforço da Transparência na Contratação Pública» do Open Government Partnership (responsabilidade da AMA; Rede Nacional de Administração Aberta)?	●	Sem evidência desta implementação.

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

- – Conforme / Executado
- – Não conforme / Não executado;
- – Parcialmente conforme / Parcialmente executado
- Não aplicável

ANEXO 4 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO

QUESTIONÁRIO – AUDITORIA DE CONFORMIDADE - CONTRATO PÚBLICO ISENTO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA NOS TERMOS DA LEI N.º 1-A/2020, DE 19 DE MARÇO, CELEBRADO POR ENTIDADE DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – DIREÇÃO-GERAL DE REINserÇÃO E DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Objetivo: Analisar o contrato de aquisição de refeições confeccionadas nos estabelecimentos prisionais de Lisboa e Vale do Tejo (LVT 1) e Alentejo.

Questão (nível 1): 1 - Cumprimento do enquadramento legal e de boas práticas de gestão dos contratos públicos em situações de emergência

Subquestões (nível 2)		Observações dos Trabalhos de Auditoria
1.1. Foram cumpridos os requisitos determinados pelo regime excecional e pelas demais normas de contratação pública aplicáveis?	●	O contrato não visou a satisfação de necessidades decorrentes da situação de pandemia provocada pela COVID-19 e encontra-se isento de visto prévio nos termos da conjugação do artigo 6.º, n.º 1, parte final, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março e do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (Outros contratos), aferindo-se a legalidade da contratação a partir das normas gerais de contratação pública previstas no Código dos Contratos Públicos. Em concreto, o procedimento utilizado está alicerçado num ajuste direto por urgência imperiosa, previsto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, tendo sido apresentados factos e fundamentos que o sustentam.
1.2 Foram observadas orientações da UE e boas práticas?	----	A contratação seguiu as regras gerais do CCP, que permite, em situações excecionais o recurso ao ajuste direto com convite a uma só entidade, por urgência imperiosa.
1.3 A documentação do processo é suficiente em função do referido em 1.1?	●	A documentação recolhida é suficiente para fundamentar o ajuste direto por urgência imperiosa.
1.4 No âmbito dos procedimentos, foram aplicados controlos prévios para contratos de valor elevado?	●	O contrato visa suprir necessidades permanentes da DGRSP, tendo sido efetuada consulta preliminar a várias empresas do respetivo setor de mercado.
1.5 Foram dadas orientações aos serviços/funcionários que conduziram os procedimentos sobre como agir no contexto excecional?	----	A DGRSP tem em uso orientações técnicas e manual de contratação pública, que definem procedimentos e orientações a ter em consideração nas aquisições públicas.
1.6 O procedimento assegurou coordenação e clareza de ação, segregação de funções, pluralidade de intervenientes, supervisão e controlo e/ou colegialidade das decisões?	●	Tem pluralidade de intervenientes (área contratação; área financeira; e órgão decisor), com evidência da segregação de funções na execução da despesa (Diretor-Geral autorizou a despesa e a autorização do pagamento pela Diretora de Serviços Financeiros).

Questão (nível 1): 2. Fundamentação da aquisição

Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
2.1 A avaliação das necessidades foi feita, organizada e adequada?	●	Há evidências dessa avaliação prévia (cálculo da estimativa das refeições necessárias por estabelecimento prisional).
2.2 Está a aquisição justificada à luz do quadro de emergência Covid?	----	Cfr. questão 1.1.
2.3 Foi observada uma lógica de estrita necessidade e proporcionalidade?	●	Encontra-se fundamentada a necessidade e a proporcionalidade da aquisição de serviços.
2.4 A sua utilidade está diretamente associada ao estado de emergência?	----	Cfr. questão 1.1
2.5 O tempo decorrido para a tramitação do procedimento é consistente com a urgência invocada?	●	Não há evidências de desadequação do prazo da tramitação do procedimento.



Questão (nível 1): 3. Escolha do procedimento e empresas a convidar ⁷⁰ ; gestão da integridade no processo de contratação?		
Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
3.1 Qual a razão para a escolha do procedimento e enquadramento legal?	●	A urgência imperiosa no fornecimento de refeições confeccionadas a reclusos nos estabelecimentos prisionais de LVT 1 e Alentejo, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP.
3.1.1 Qual a prioridade que foi dada à centralização de aquisições (sobretudo Equipamento de Proteção Individual e saúde)?	----	
3.2 Houve consulta preliminar ao mercado? Foi partilhada informação sobre condições de mercado entre entidades (pelo menos do mesmo setor)?	●	Foram consultadas 6 empresas do setor de refeições confeccionadas. Sem evidência de partilha de informações.
3.3 Quais os critérios de escolha do adjudicatário?	●	As entidades consultadas são fornecedores de refeições confeccionadas, tendo-se optado pela empresa que apresentou os preços mais competitivos.
3.4 Quem foi o responsável pela escolha? A decisão foi individual ou partilhada?	●	A escolha foi individual, do Diretor-Geral da DGRSP, após proposta dos serviços.
3.5 O adjudicatário era o único operador capaz de cumprir os condicionalismos técnicos e de tempo impostos pela urgência?	●	Foram auscultados vários agentes económicos, todos em condições de assegurar a prestação de serviço.
3.6 Foi analisada a adequação do fornecedor escolhido: <ul style="list-style-type: none">• Foi fornecida informação suficiente pelo fornecedor escolhido (identificação, moradas, contactos, sócios, beneficiários efetivos, desempenho anterior, referências, capacidade, ...)• Foram obtidas informações sobre o adjudicatário? Foi assegurada que não tinha antecedentes criminais e de mau desempenho? Há fundamentos para a eventual não exigência de documentos de habilitação?• Qual é o histórico de contratações do adjudicatário com a entidade? É fornecedor frequente por ajuste direto? Qual foi o grau de desvio relativamente às regras do artigo 113.º do CCP (embora o mesmo não seja aplicável)?	●	Foi remetida informação sobre a capacidade do adjudicatário, sem evidência de maus desempenhos. Não constam elementos documentais que impeçam a sua participação no procedimento ou que evidenciem falta de idoneidade. O histórico de contratações apresentado contempla 9 adjudicações num montante global de € 72.480.967,74, s/IVA. Foram celebrados 5 contratos por ajuste direto com o critério material da urgência imperiosa e 4 contratos precedidos de CPI, nos montantes de, respetivamente, € 5.355.077,64 e € 67.125.890,10. Sem evidências de incumprimento do limite previsto no artigo 113.º, do CCP.
3.7 Em caso de adjudicação concorrencial ou precedida de consultas, apurar da observância dos princípios de igualdade e não discriminação ao longo do processo, da fixação de critérios de seleção e adjudicação e do seu cumprimento, em princípio nos termos do CCP.	----	
3.8 Foi adequadamente gerido o risco de conflitos de interesses e falta de imparcialidade da escolha?	●	Não resultam evidências de conflito de interesses.

⁷⁰ Ex de um relatório da ISC da África do Sul: *Businesses that provide PPE across the country were not treated in a fair and equal manner, as some were disqualified because they did not comply with the requirements, such as tax clearance certificates, declarations of interest, registrations as companies and small businesses, and their status as local producers, while others were not. For some procurement processes, we could not obtain sufficient evidence to justify the decisions made to disqualify some bidders or to favour specific bidders.*



<ul style="list-style-type: none"> • O código de conduta e o PGRCIC (obrigatórios) inclui os riscos relativos aos processos de contratação pública e prevê uma gestão adequada dos mesmos? • Está prevista uma declaração dos interesses dos intervenientes na preparação e decisão dos processos de contratação? Essa declaração é usada para monitorização? • Existe um mecanismo para declarar ofertas e hospitalidade, objeto de acompanhamento? • Existe um mecanismo instituído para a receção e tratamento de denúncias e proteção dos denunciadores? • Está assegurada a não concentração de tarefas e decisões numa só pessoa? 		<p>O PGRCIC em vigor inclui gestão de riscos em matéria de contratação pública (a documentação remetida não evidencia os resultados da monitorização das medidas por iniciar ou em execução). Os elementos do júri subscreveram declaração de inexistência de conflito de interesses. A documentação remetida demonstra não haver concentração de tarefas numa mesma pessoa ou serviço. Encontram-se em uso orientações técnicas e manual de contratação pública.</p>
<p>3.9 Há conhecimento de alguma denúncia/participação relacionada com esta aquisição?</p>	●	<p>Sem conhecimento de denúncias ou participação.</p>
<p>Questão (nível 1): 4. Condições Contratuais?</p>		
<p>Subquestões (nível 2)</p>		<p>Avaliação após trabalhos intercalares</p>
<p>4.1 Como foi definido e justificado o preço base da aquisição tendo em conta que não há comparação de propostas?</p>	●	<p>O preço base foi definido após consulta preliminar ao mercado.</p>
<p>4.2 Foram definidas as especificações de qualidade/características técnicas pretendidas de forma adequada e justificada?</p>	●	<p>As cláusulas técnicas estão adequadamente previstas no Caderno de Encargos.</p>
<p>4.3 Foi verificada a conformidade dos serviços com esses requisitos?</p>	●	<p>A conformidade dos serviços foi verificada.</p>
<p>4.4 O contrato ou os documentos que o substituem definem suficientemente as obrigações dos fornecedores, o objeto a fornecer e os preços, as condições de fiscalização e os critérios de incumprimento contratual e respetivas penalidades?</p>	●	<p>O anexo I do caderno de encargos contempla essas cláusulas.</p>
<p>4.5 Foi prestada caução ou justificada a sua dispensa?</p>	●	<p>Foi apresentado seguro-caução, no valor de € 92.470,76 (equivalente a 5% do preço contratual)</p>
<p>4.6 Houve produção de efeitos antes da adjudicação?</p>	●	<p>Não.</p>
<p>Questão (nível 1): 5. Prova da prestação dos serviços</p>		
<p>Subquestões (nível 2)</p>		<p>Avaliação após trabalhos intercalares</p>
<p>5.1 A entrega foi atempada para satisfazer as necessidades?</p>	----	<p>As refeições confeccionadas foram asseguradas de forma tempestiva e regular.</p>
<p>5.2 Foram definidos os procedimentos e responsáveis pela verificação do cumprimento dos contratos?</p>	●	<p>Sim, em especial a nomeação da gestora do contrato.</p>
<p>5.3 Foram efetuados controlos físicos?</p>	----	
<p>5.4 Quem procedeu à receção dos bens?</p>	----	
<p>5.5 Houve uma adequada gestão da prestação tempestiva dos serviços? Os serviços adquiridos excederam as necessidades?</p>	●	<p>A plataforma SIP, utilizada pela DGRSP para o controlo da execução do contrato, produziu mapas mensais com o número de refeições requisitadas e fornecidas. As quantidades fornecidas foram as necessárias.</p>



5.6 Foi assegurada a segurança do armazenamento?	●	Sim. O adjudicatário afetou aos serviços um encarregado e um operador de armazém.
5.7 Foi aferida a qualidade dos serviços e são os mesmos certificados (quando aplicável)?	----	
5.8 Já foram os serviços/fornecimento de bens totalmente prestados?	●	O contrato está materialmente executado.
5.9 Quais as evidências da prestação e da sua posterior alocação?	●	Os fornecimentos foram confirmados pela DGRSP, através da plataforma SIP.

Questão (nível 1): 6. Cumprimento / execução do contrato

Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
6.1 Quem foi designado Gestor do Contrato?	●	Assistente Técnica da DGRSP.
6.2 Qual a duração do contrato?	●	O contrato teve a duração nele prevista, de 4 meses.
6.3 Os seus efeitos esgotam-se no curto-prazo ou estendem-se por período de tempo alargado? O prazo alargado é compatível com o princípio de que a contratação excepcional deve limitar-se ao estritamente indispensável?	●	O contrato produziu os seus efeitos dentro do período contratual previsto.
6.4 Que obrigações futuras impendem sobre o adjudicante?	----	
6.5 Houve modificações ao contrato? São admissíveis e justificadas?	----	
6.6 Qual o histórico e o ponto de situação da execução física e financeira do contrato?	●	O contrato encontra-se integralmente executado, material e financeiramente.
6.7 Foram cumpridas as condições contratuais: Quanto às quantidades adquiridas? Quanto à utilidade das aquisições? Quanto ao prazo de duração do contrato?	●	A adjudicatária cumpriu as suas obrigações contratuais.
6.8 Pode invocar-se a perda de interesse do contraente público nas prestações do contrato?	----	
6.9 Houve incumprimento contratual de uma das partes? Quais razões e as medidas adotadas?	●	Não se registam incumprimentos contratuais de qualquer das partes.

Questão (nível 1): 7. Autorização/realização da despesa/registos contabilísticos

Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
7.1 Quem autorizou a despesa?	●	O Diretor-Geral da DGRSP, ao abrigo de despacho de subdelegação de competência do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça (Despacho n.º 1996/2020, de 29 de janeiro, publicado no DR n.º 29/2020, 2.ª Série, de 11 de fevereiro).
7.2 Quem autorizou os pagamentos?	●	Os pagamentos foram autorizados pela Diretora de Serviços Financeiros, com competência subdelegada para o efeito (Despachos n.ºs 344/2020, de 15 de dezembro e 10165/2020, de 7 de outubro, de Subdiretora-Geral da DGRSP, publicados respetivamente nos DR, 2.ª Série, n.ºs 7, de 10 de janeiro, e 206, de 22 de outubro).
7.3 Os pagamentos foram efetuados nos termos contratualmente previstos?	●	Sim, tendo existido receção da fatura e conferência da mesma.
7.4 Foram pagos adiantamentos fora do regime previsto no artigo 292.º do CCP? Nesse caso, foram fundamentados e estava efetivamente em causa a garantia da disponibilização dos serviços e serviços por parte do operador económico?	----	



7.5 Foi verificado que os pagamentos corresponderam aos serviços e os serviços efetivamente entregues?	●	Cfr. ponto 5.5.
7.6 Há pagamentos em falta? Qual o seu montante?	●	Não.
7.6.1. Há uma diferença significativa entre o valor adjudicado e o valor total pago?	●	Os pagamentos realizados foram inferiores ao preço contratualizado em € 207 904,68 (valores c/IVA).
7.7 Que operações contabilísticas foram geradas pelos contratos? Estão as mesmas em consonância com o regime contabilístico aplicável?	●	Ao nível da despesa orçamental, pelo pagamento dos bens: Registo na rubrica “D.02.01.05.A0.01 – Refeições confeccionadas” O ciclo legal da despesa foi cumprido, tendo sido emitidos cabimentos, compromissos e verificados os fundos disponíveis.
Questão (nível 1): 8. Transparência		
Subquestões (nível 2)		Avaliação após trabalhos intercalares
8.1 O contrato foi publicitado, com toda a informação relevante e no prazo?	●	Foi tempestivamente publicitado na plataforma BASE.gov e com a informação exigida.
8.2 Foi comunicado ao TC e no prazo?	●	Foi tempestivamente comunicado ao TdC, incluindo adendas.
8.3 Foi comunicado aos Ministérios das Finanças e da área setorial?	----	
8.4 Analisar estado da implementação do Compromisso 8 «Reforço da Transparência na Contratação Pública» do Open Government Partnership (responsabilidade da AMA; Rede Nacional de Administração Aberta)?	●	Sem evidência desta implementação.

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

● – Conforme / Executado

● – Não conforme / Não executado;

● – Parcialmente conforme / Parcialmente executado

– Não aplicável

ANEXO 5 – CONTRADITÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS

8060/2022
2022/5/31



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

30 MAI 2022 00523

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊ	DATA
	23/05/2022	ENT. 2138/2022 PROC. N.º 28.03	

ASSUNTO Auditoria a contratos públicos isentos de fiscalização prévia nos termos a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, celebrados pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que atento ao conteúdo do relato, não temos quaisquer comentários a tecer, ao abrigo dos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete


Carlos Domingues

Cc: SEO

De: Paulo Jorge Miranda Mendes <paulo.jm.mendes@dgrsp.mj.pt>
Enviado: 1 de junho de 2022 13:14
Para: Tribunal de Contas - DAIV
Cc: Ana Maria Vicente da Silva Horta; Paulo Alexandre Presa Neves Ferreira Miguel
Assunto: RE: Auditoria a contratos públicos isentos de fiscalização prévia nos termos da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, celebrados pela DIREÇÃO-GERAL DE REINserÇÃO E SERVIÇOS PRISIONAIS

Exmo. Senhor Auditor-Coordenador
Dr. António Sousa



Boa tarde

No seguimento da notificação do douto relato ao processo n.º 23/2021 - AUDIT - DAIV, tenho a honra de informar V. Ex.ª que esta Direção-Geral, nada tem a contraditar, acolhendo e adotando as recomendações do Tribunal de Contas na íntegra, as quais representarão indubitavelmente uma melhoria nos serviços.

Com os melhores cumprimentos e ao dispor para qualquer esclarecimento adicional,

Paulo Mendes
Chefe de Divisão
Divisão de Contratação Pública



Direção-Geral de Reinsersção e Serviços Prisionais
Rua Braamcamp, n.º 90 - Pisos 0, 1, 2, 5 e 7, 1250-052 Lisboa
Tel. (+351) 218 812 200 | VolP: 740333 | Tm. 916695334
paulo.jm.mendes@dgrsp.mj.pt
<https://dgrsp.justica.gov.pt>