



Sentença nº 47/2025 – 3ª Secção

Processo nº 18/2025-JRF/3ª Secção

Sumário

1. O critério material para o ajuste direto, da “urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis”, tem de ser aferido em função dos concretos atos de gestão que cabem aos decisores e de todas as circunstâncias subjacentes à contratação dos serviços em causa, nomeadamente a programação atempada por parte da entidade pública nos casos de necessidades de carácter permanente e previsíveis e a sua vinculação à contratualização centralizada através da Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Administração Interna.
2. Não é de exigir a um gestor que equacione como previsível, em condições de normalidade, que o Ministério que tutela a entidade onde exerce funções, não cumpra as suas obrigações legais de proceder à contratualização centralizada, nos termos legais, que lhe atribuem essa prerrogativa.
3. Sendo de concluir pela verificação, *in casu*, dos requisitos de “urgência imperiosa”, resultante de “acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante”, que não lhe são imputáveis, que não podiam ser “cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos” em tempo útil e que os procedimentos em causa foram adotados por curtos períodos, de um mês, sendo assim a contratação por ajuste direto feita “na medida do estritamente necessário”, estão preenchidos os pressupostos do ajuste direto, por critério material.
4. Ocorrendo razões de interesse público, nomeadamente subjacentes à necessidade de garantir, ininterruptamente, a segurança de pessoas e bens, bem como o controle de fronteiras do País, não se mostrando, *in casu*, proibida por lei a produção antecipada de efeitos relativamente aos serviços e contratos em causa e, não havendo elementos que permitam afirmar que tal produção antecipada lesa direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros ou que foram celebrados para impedir, restringir ou falsear a

concorrência, é de concluir pela verificação dos pressupostos da possibilidade de atribuir eficácia retroativa aos contratos.

INFRAÇÃO FINANCEIRA – AJUSTE DIRETO – EFICÁCIA DO CONTRATO –
RETOATIVIDADE

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra D1 (1.º demandada ou D1), D2 (2.º demandado ou D2) D3 (3.º demandada ou D3) e D4 (4.º demandado ou D4), melhor identificados nos autos, pedindo a condenação dos D1 e D4, pela prática, a título negligente, de duas infrações financeiras sancionatórias e a condenação dos D2 e D3, pela prática, a título negligente, de três infrações financeiras sancionatórias, previstas e punidas (pp. e pp.), no art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l) – duas infrações – e alíneas b) e d) do mesmo preceito – uma infração - da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC por cada infração.

Alega, em resumo, quanto ao D4 (único em relação ao qual a lide prossegue, pelos motivos indicados infra), que o mesmo, na qualidade de diretor nacional adjunto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), teve intervenção em vários procedimentos por ajuste direto, com vista à aquisição de prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, determinando a abertura do procedimento, a adjudicação e, ainda, celebrando o respetivo contrato, sem se verificarem os pressupostos para a adoção daquele procedimento, ou seja, mediante recurso incorreto ao critério material da “urgência imperiosa”, além de que, com as suas decisões de adjudicação e de assinatura dos contratos permitiu que tais contratos produzissem efeitos a datas anteriores aos atos de adjudicação e assinatura contratual respetivos, assim atribuindo eficácia retroativa aos mesmos contratos, a qual não era legalmente possível.

Mais alega que o D4 não atuou com a prudência e diligência que lhe era exigível e de que era capaz, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, dirigente e gestor de dinheiros públicos, incorrendo em violação de normas legais de contratação pública e dando causa a pagamentos indevidos pelo SEF.

Conclui que o D4, tendo agido livre e conscientemente, cometeu assim, na forma negligente, as duas infrações financeiras sancionatórias que lhe imputa.

*

2. No decurso do prazo para contestarem os D1, D2 e D3 procederam ao pagamento voluntários das multas peticionados pelo demandante, tendo sido proferida decisão, quanto a eles, julgando extinto o procedimento pelo pagamento das multas.

*

3. Contestou o D4 pedindo a improcedência da ação e a sua absolvição do pedido e, à cautela, a relevação da responsabilidade, a dispensa de aplicação de multa ou a atenuação especial da multa.

Começa por alegar o período em que exerceu funções para extrair daí que, por esse motivo, não teve qualquer tipo de intervenção em alguns dos procedimentos elencados no requerimento inicial.

Depois estriba a sua defesa alegando que a aquisição de serviços em questão, em relação a cada um dos procedimentos em que interveio, encontra-se envolta de uma série de nuances, as quais descreve, nomeadamente a insusceptibilidade de programação atempada, dado que o SEF se viu a braços com a necessidade imprevisível e não imputável de dar início a procedimentos aquisitivos para colmatar as falhas da Unidade Ministerial de Compras do MAI (UMC-MAI), alheias à sua esfera decisória e, assim, em face de tais circunstâncias, conclui que não é possível imputar ao demandado qualquer infração, sendo necessário e imperativo, nos diversos procedimentos em causa, o recurso ao ajuste direto, com base em urgência imperiosa, não havendo assim fundamento jurídico para a sua responsabilização.

Quanto à atribuição de eficácia retroativa aos contratos, reconhece que em certos casos a execução contratual ocorreu antes da respetiva adjudicação dos serviços, já o mesmo não se diga quanto às decisões de contratar, as quais, em qualquer dos casos ora em apreço, foram tomadas em momento anterior. Acresce que havia uma necessidade imperiosa de prestação ininterrupta de serviços de segurança e, nos diversos casos, a retroatividade atribuída aos contratos cumpre com os requisitos exigidos pelo artigo 287.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP).

Caso se venha a considerar que o elemento objetivo das infrações se encontra preenchido, alega que se verifica a existência de uma causa de justificação da ilicitude, um conflito de deveres, tendo dado prevalência à prossecução do interesse público, ainda que tal implicasse uma restrição ao princípio da concorrência.

Mais alega que as peças do procedimento e toda a documentação subjacente ao mesmo eram preparadas pelos serviços do SEF, a quem incumbia cumprir com as obrigações descritivas e de fundamentação, tendo confiado na qualidade e rigor dos serviços, concluindo que agiu sem culpa.

Finalmente alega que se verificam os pressupostos para a dispensa de pena ou, se assim se não atender, para a atenuação especial da multa.

*

4. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o Ministério Público e os demandados têm legitimidade.

Não se verificam nem foram arguidas nulidades, exceções dilatórias ou exceções perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como da ata consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.A. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**¹, os seguintes:

¹ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e,

5. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

5.1. A Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI) procedeu a uma auditoria financeira nos domínios da gestão orçamental e da contratação pública ao SEF, na sequência de despacho de 30.10.2020, do Ministro da Administração Interna (MAI).

5.2. No final daquela auditoria foi elaborado o Relatório nº 109/2022, homologado pelo MAI, em 10.05.2023, no qual foram consideradas indiciadas várias infrações financeiras sancionatórias.

5.3. No âmbito do P. de Ajuste Direto 96/2019, por despacho de 27.09.2019 foi determinada pela D2 a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G (Sociedade G), para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, com base na informação do assistente técnico, interveniente A, de 26.09.2019, que mereceu o visto de interveniente B, diretora da Direção Central de Gestão e Administração (DCGA) e o parecer concordante de interveniente C, chefe do Núcleo de Aprovisionamento e Cadastro de Bens (NACB), ambos de 27.09.2029.

5.4. Para o recurso a este procedimento, tal como consta da referida informação, foi invocada urgência imperiosa ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, sobre a qual incidiu a decisão de abertura do procedimento, nos seguintes termos:

“Face à premência da continuidade dos serviços de vigilância em causa, aliada à necessidade de eventual passagem de testemunho entre diferentes prestadores de serviços, se for caso disso, em especial destaque para as instalações afetas aos CIT’s dos Aeroportos, tendo em conta a demora do processo de credenciação para autorização de acesso a áreas de circulação restritas estão, s.m.o., reunidos os pressupostos legalmente exigidos para a adoção do procedimento por ajuste direto ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G, uma vez que não era imputável ao SEF a não celebração de contrato a 1 de outubro de 2019”.

5.5. Por despacho de 01.10.2019 foi determinada, pelo D4, a adjudicação à Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, pelo valor do contrato a celebrar no montante de 160.590,00€, acrescido do valor do IVA à taxa de 23%, com base na proposta de adjudicação do assistente técnico interveniente A, de 01.10.2019, que mereceu o visto de interveniente B, diretora da DCGA e o parecer concordante de interveniente C, chefe do NACB, ambos de 01.10.2019.

5.6. Em 11.10.2019, foi celebrado o respetivo contrato entre o SEF, representado pelo D4, que o assinou, e a Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, pelo preço contratual de 160.590,00€, acrescido do valor do IVA, constando da cláusula 4ª que o contrato vigora de 1 a 31 de outubro de 2019.

muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

² Considerando que a lide prossegue apenas contra o D4, os factos objeto de prova são apenas os respeitantes às condutas imputadas a este demandado.

Por outro lado, no âmbito dos poderes de cognição do Tribunal previstos no artigo 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, foram considerados e dados como provados factos instrumentais em relação aos factos alegados e outros que são complemento destes, resultantes da discussão da causa e sobre os quais houve oportunidade de as partes se pronunciarem, no âmbito da audiência de julgamento.

5.7. No âmbito do P. de Ajuste Direto 74/2018, por despacho de 28.12.2018 foi determinada, pelo D4, a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, com base na informação da chefe do NACB do SEF, interveniente C, de 28.12.2018, que mereceu o visto de interveniente B, diretora da DCGA, com a mesma data.

5.8. Para o recurso a este procedimento, tal como consta da referida informação, foi invocada urgência imperiosa ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, sobre a qual incidiu a decisão de abertura do procedimento, nos seguintes termos:

“Face à premência da continuidade dos serviços de vigilância em causa, aliada à necessidade de eventual passagem de testemunho entre diferentes prestadores de serviços, se for caso disso, em especial destaque para as instalações afetas aos CIT’s dos Aeroportos, tendo em conta a demora do processo de credenciação para autorização de acesso a áreas de circulação restritas estão, s.m.o., reunidos os pressupostos legalmente exigidos para a adoção do procedimento por ajuste direto ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G, uma vez que não é imputável ao SEF a não celebração de contrato a 1 de janeiro de 2019”.

5.9. Por despacho de 11.01.2019 foi determinada pelo D4 a adjudicação à Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, pelo valor do contrato a celebrar no montante de 138.035.65€, acrescido do valor do IVA à taxa de 23%, com base na proposta de adjudicação do assistente técnico, interveniente A, de 07.01.2019, que mereceu parecer do interveniente B, pela DCGA, de 10.01.2019.

5.10. Em 30.01.2019, foi celebrado o respetivo contrato entre o SEF, representado por D4, que o assinou, e a Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, pelo preço contratual de 138.035.65€, acrescido do valor do IVA, constando da cláusula 4ª que o contrato produz efeitos a 1 de janeiro de 2019 e vigora até 31 de janeiro de 2019.

5.11. No âmbito do P. de Ajuste Direto 76/2019, por despacho de 25.06.2019 foi determinada pelo D4 a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, com base na informação da chefe do NACB do SEF, interveniente C, de 24.06.2019, que mereceu o visto de interveniente B, pela DCGA, com a mesma data.

5.12. Para o recurso a este procedimento, tal como consta da referida informação, foi invocada urgência imperiosa ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, sobre a qual incidiu a decisão de abertura do procedimento, nos seguintes termos:

“Face à premência da continuidade dos serviços de vigilância em causa, aliada à necessidade de eventual passagem de testemunho entre diferentes prestadores de serviços, se for caso disso, em especial destaque para as instalações afetas aos CIT’s dos Aeroportos, tendo em conta a demora do processo de credenciação para autorização de acesso a áreas de circulação restritas estão, s.m.o., reunidos os pressupostos legalmente exigidos para a adoção do procedimento por ajuste direto ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G, uma vez que não é imputável ao SEF a não celebração de contrato a 1 de julho de 2019”.

5.13. Por despacho de 26.07.2019 foi determinada pelo D4 a adjudicação à Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias

instalações do SEF, pelo valor do contrato a celebrar no montante de 152.362,77€, acrescido do valor do IVA à taxa de 23%, com base na proposta de adjudicação do assistente técnico, interveniente A, de 23.7.2019, que mereceu parecer de interveniente B, pela DCGA, de 23.07.2019.

5.14. Em 09.08.2019, foi celebrado o respetivo contrato entre o SEF, representado pelo D4, que o assinou, e a Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, pelo preço contratual de 152.362,77€, acrescido do valor do IVA, constando da cláusula 4ª que o contrato produz efeitos a 1 de julho de 2019 e vigora até 31 de julho 2019.

5.15. No âmbito do P. de Ajuste Direto 102/2019, por despacho de 15.10.2019 foi determinada, pelo D4, a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, com base na informação do assistente técnico, interveniente A, de 15.10.2019, que mereceu o parecer concordante de interveniente B, diretora da DCGA, com a mesma data.

5.16. Para o recurso a este procedimento, tal como consta da referida informação, foi invocada urgência imperiosa ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, sobre a qual incidiu a decisão de abertura do procedimento, nos seguintes termos:

“Face à premência da continuidade dos serviços de vigilância em causa, aliada à necessidade de eventual passagem de testemunho entre diferentes prestadores de serviços, se for caso disso, em especial destaque para as instalações afetas aos CIT’s dos Aeroportos, tendo em conta a demora do processo de credenciação para autorização de acesso a áreas de circulação restritas estão, s.m.o., reunidos os pressupostos legalmente exigidos para a adoção do procedimento por ajuste direto ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G, uma vez que não imputável ao SEF a não celebração de contrato a 1 de janeiro de 2019”.

5.17. Por despacho de 22.10.2019 foi determinada pelo D4 a adjudicação à Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, pelo valor do contrato a celebrar no montante de 160.590,00€, acrescido do valor do IVA à taxa de 23%, com base na proposta de adjudicação do assistente técnico interveniente A, de 22.10.2019, que mereceu parecer de interveniente B, diretora da DCGA, também de 22.10.2019.

5.18. Em 21.11.2019, foi celebrado o respetivo contrato entre o SEF, representado pela D1, que o assinou, e a Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, pelo preço contratual de 160.590,00€, acrescido do valor do IVA, constando da cláusula 4ª que o contrato vigora de 1 a 31 de outubro de 2019.

5.19. No âmbito do P. de Ajuste Direto 113/2019, por despacho de 27.11.2019 foi determinada, pelo D4, a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, com base na informação do assistente técnico, interveniente A, de 26.11.2019, que foi visada por interveniente B, diretora da DCGA e mereceu o parecer concordante da interveniente C, chefe do NACB, de 26.11.2019.

5.20. Para o recurso a este procedimento, tal como consta da referida informação, foi invocada urgência imperiosa ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, sobre a qual incidiu a decisão de abertura do procedimento, nos seguintes termos:

“Face à premência da continuidade dos serviços de vigilância em causa, aliada à necessidade de eventual passagem de testemunho entre diferentes prestadores de serviços, se for caso disso, em especial destaque para as instalações afetas aos CIT’s dos Aeroportos, tendo em conta a demora do processo de credenciação para autorização de acesso a áreas de circulação restritas estão, s.m.o., reunidos os pressupostos legalmente exigidos para a adoção do procedimento por ajuste direto ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G, S.A, uma vez que não imputável ao SEF a não celebração de contrato a 1 de dezembro de 2019”.

5.21. Por despacho de 03.12.2019 foi determinada pela D1 a adjudicação à Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, pelo valor do contrato a celebrar no montante de 160.590,00€, acrescido do valor do IVA à taxa de 23%, com base na proposta de adjudicação do assistente técnico, interveniente A, de 03.12.2019, que foi visada por interveniente B, diretora da DCGA e mereceu o parecer concordante da interveniente C, chefe do NACB, de 03.12.2019.

5.23. Em 27.12.2019, foi celebrado o respetivo contrato entre o SEF, representado pela D1, que o assinou, e a Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, pelo preço contratual de 160.590,00€, acrescido do valor do IVA, constando da cláusula 4ª que o contrato vigora de 1 a 31 de dezembro de 2019.

5.24. No âmbito do P. de Ajuste Direto 9/2020, por despacho de 22.01.2020 foi determinada pela D1 a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, com base na informação de interveniente A, assistente técnico, de 21.01.2020, que foi visado pela diretora da DCGA, interveniente B e mereceu o parecer concordante da chefe do NACB interveniente C e do D4, ambos de 21.01.2020.

5.25. Para o recurso a este procedimento, tal como consta da referida informação, foi invocada urgência imperiosa ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, sobre a qual incidiu a decisão de abertura do procedimento, nos seguintes termos:

“Face à premência da continuidade dos serviços de vigilância em causa, aliada à necessidade de eventual passagem de testemunho entre diferentes prestadores de serviços, se for caso disso, em especial destaque para as instalações afetas aos CIT’s dos Aeroportos, tendo em conta a demora do processo de credenciação para autorização de acesso a áreas de circulação restritas estão, s.m.o., reunidos os pressupostos legalmente exigidos para a adoção do procedimento por ajuste direto ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à Sociedade G, S.A.”

5.26. Por despacho de 06.02.2020 foi determinada pela D1 a adjudicação à Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, pelo valor do contrato a celebrar no montante de 167.466,20€, acrescido de IVA à taxa de 23%, com base na proposta de adjudicação de interveniente A, assistente técnico, de 05.02.2020, a qual foi visado que foi visado pela diretora da DCGA, interveniente B e pela chefe do NACB, interveniente C, em 05.02.2020, e que mereceu parecer concordante do D4, de 06.02.2020.

5.27. Em 24.02.2020, foi celebrado o respetivo contrato entre o SEF, representado pela D1 que o assinou, e a Sociedade G, para prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, pelo preço contratual de

167.466,20€, acrescido do valor do IVA, constando da cláusula 4ª que o contrato vigora de 1 a 29 de fevereiro de 2020.

5.28. Com as suas decisões de adjudicação e de assinatura dos contratos acima descritas, o D4 possibilitou que tais contratos produzissem efeitos a datas anteriores aos atos de adjudicação e assinatura contratual respetivos, assim atribuindo eficácia retroativa aos mesmos contratos.

5.29. Nalguns daqueles procedimentos, o início da execução da prestação do serviço ocorreu em momento anterior à decisão de contratar e de adjudicação.

5.30. O D4 agiu livre e conscientemente.

5.31. A necessidade de aquisição dos serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF era previsível.

*

6. Da contestação do D4³:

6.1. O SEF era, à data dos factos, um serviço de segurança, hierarquicamente organizado na dependência do MAI, cujos principais objetivos passavam pelo controlo da circulação de pessoas nas fronteiras, da permanência e das atividades de estrangeiros em território nacional, e bem assim pelo estudo, promoção, coordenação e execução de medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios.

6.2. O SEF foi estruturado através de um modelo verticalmente hierarquizado, sob a dependência do MAI, com autonomia administrativa, sendo dirigido por um Diretor Nacional coadjuvado por dois Diretores Nacionais Adjuntos e organizado em direções centrais e regionais.

6.3. Entre os anos de 2018 e 2020, o D4 ocupou o cargo de Diretor Nacional Adjunto (DNA) do SEF, para o qual foi designado por despacho do MAI, datado de 29/01/2018, cujos efeitos se produziram a partir de 01/02/2018.

6.4. De acordo com o despacho de 02/11/2020 exarado pelo respetivo Ministro nesse sentido, foi determinada a realização de uma auditoria financeira ao SEF, com enfoque nos domínios da gestão orçamental, do sistema de controlo interno e da contratação pública.

6.5. A referida ação visou, no seu essencial, proceder à apreciação dos sistemas de controlo interno instituídos pela entidade e à avaliação da exatidão e integralidade da informação orçamental, da boa gestão dos dinheiros públicos e do cumprimento das normas aplicáveis, incidindo, para o efeito sobre o triénio 2017/2020.

6.6. Finalizada a instrução da referida auditoria, foi elaborado o Relato, sobre o qual os demandados tiveram oportunidade de se pronunciar ao abrigo do disposto no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho e, em 23/09/2022, a IGAI elaborou o Relatório n.º RELAT-109/2022, homologado por despacho do MAI a 10/05/2023.

6.7. Dos resultados obtidos durante a análise efetuada no decorrer da auditoria resultaram as conclusões constantes do ponto 4 do Relatório n.º RELAT-109/2022, tendo a IGAI identificado factos suscetíveis de integrar responsabilidade financeira dos demandados.

6.8. A comissão de serviço do D4, que havia iniciado a 01/02/2018, terminou a 29/02/2020.

³ São aqui aplicáveis as considerações tecidas na nota de rodapé n.º 1, esclarecendo-se ainda que não se discriminam aqui factos alegados que são mera repetição de factos alegados pelo demandante ou que são alegados como sendo o enquadramento feito pelo Ministério Público.

6.9. Por despacho de 20/06/2011, dos Ministros de Estado e das Finanças e da Administração Interna (cf. Despacho n.º 8846/2011, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 127, de 05/07/2011), ficou estabelecido que a Unidade Ministerial de Compras do MAI (UMC-MAI) assumiria, nos termos previstos no artigo 5.º, n.º1, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro a condução dos procedimentos de contratação que tivessem por objeto a aquisição de bens ou serviços abrangidos nas categorias identificadas em lista anexa ao mesmo.

6.10. Da lista anexa àquele despacho, constam, designadamente, os serviços de vigilância e segurança, embora o despacho não enumere especificamente as entidades compradoras vinculadas do MAI.

6.11. Na sequência de orientações da tutela, a UMC-MAI era responsável pela abertura e tramitação de procedimentos para aquisição agregada de serviços de segurança e vigilância para o SEF durante os anos de 2018 e 2019.

6.13. Por essa razão, no período em análise, determinou a abertura dos procedimentos de contratação agregada para os seguintes períodos:

a) Procedimento n.º 166/DSUMC/2017 – Aquisição Agregada de Serviços de Vigilância e Segurança, ao abrigo do Acordo-Quadro para Serviços de Vigilância e Segurança (AQ-VS 2014) – janeiro e fevereiro de 2018;

b) Procedimento n.º 1/DSUMC/2018 – Aquisição Agregada de Serviços de Vigilância e Segurança, ao abrigo do Acordo-Quadro para Serviços de Vigilância e Segurança (AQ-VS 2014) – março a agosto de 2018;

c) Procedimento n.º 61/DSUMC/18 – Aquisição Agregada de Serviços de Vigilância e Segurança, ao abrigo do Acordo-Quadro para Serviços de Vigilância e Segurança (AQ-VS 2014) – setembro a dezembro de 2018;

d) Procedimento n.º 113/DSUMC/18 – Aquisição Agregada de Serviços de Vigilância e Segurança – 1.º semestre de 2019;

e) Procedimento n.º 47/DSUMC/2019 – Aquisição Agregada de Serviços de Vigilância e Segurança – 2.º semestre de 2019;

f) Procedimento n.º 97/DSUMC/2019 – Aquisição Agregada de Serviços de Vigilância e Segurança para 2020 e 2021.

6.14. Porém, nem todos eles foram finalizados por forma a que os serviços em questão pudessem ser adquiridos em tempo.

6.15. Daí que o SEF se tenha visto a braços com a necessidade de dar início a procedimentos aquisitivos para colmatar a não determinação de abertura do procedimento ou não finalização do mesmo, por parte da UMC-MAI.

6.16. O período do Procedimento de Ajuste Direto n.º 74/2018 (1 a 31 de janeiro de 2019) estava compreendido no âmbito do Procedimento de Aquisição Agregada de Serviços de Vigilância e Segurança n.º 113/DSUMC/18, cuja abertura foi determinada pela UMC-MAI para os serviços relativos ao 1.º semestre de 2019.

6.17. No dia 18/10/2018, a UMC-MAI remeteu, às entidades compradoras vinculadas, mensagem de correio eletrónico solicitando que as mesmas reencaminhassem vários documentos, para poder dar início às diligências necessárias à aprovação de Portaria de Extensão de Encargos para autorização de encargos plurianuais referentes ao 1.º semestre de 2019.

6.18. Considerando o término da vigência, a 17/12/2018, do Acordo Quadro à data em vigor e a consequente urgência na obtenção de aprovação da Portaria de Extensão, nessa mesma mensagem de correio eletrónico fez a UMC-MAI constar que:

a) Se os documentos solicitados não fossem remetidos, impreterivelmente, até ao dia seguinte (19/10/2018), não seria possível garantir a prestação dos serviços a partir de janeiro de 2019;

b) A verificar-se tal situação passaria a ser da responsabilidade de cada entidade garantir a prestação dos serviços de vigilância e segurança das respetivas instalações.

6.19. No dia 19/10/2018 o SEF remeteu através de mensagem de correio eletrónico, a documentação solicitada.

6.20. No dia 24/10/2018, foram devidamente reencaminhados, pela UMC-MAI, através de mensagem de correio eletrónico, os documentos então solicitados, referentes a todas as entidades compradoras vinculadas, tendo o D4 confiado que a transferência da responsabilidade pela aquisição de serviços para as entidades compradoras vinculadas não teria ocorrido.

6.21. Considerando a falta de orientação, no dia 10/12/2018, o SEF – a pedido do D4 – solicitou à UMC-MAI informação quanto ao ponto de situação do referido procedimento de aquisição agregada e quanto à previsão de entrada em vigor do contrato, designadamente se seria possível que a mesma viesse a verificar-se a 01/01/2019.

6.22. Sobre a referida solicitação de informação não obteve o D4 qualquer resposta.

6.23. A Portaria de Extensão de Encargos, apenas veio a ser autorizada por despachos de 15/11/2018 e 07/12/2018 do Secretário de Estado do Orçamento e da Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna, respetivamente, e publicada em Diário da República a 10/12/2018 (cf. Portaria n.º 663-A/2018, disponível em Diário da República, 2.ª Série, n.º 237, de 10/12/2018); e

6.24. A abertura do Procedimento n.º 113/DSUMC/18 para aquisição agregada de serviços de vigilância e segurança para as instalações do SEF durante o 1.º semestre de 2019, apenas foi autorizada por despacho de 11/12/2018 da Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna, tendo o mesmo apenas sido publicado a 27/12/2018 (cf. Despacho n.º 12504/2018, de 11/12/2018, disponível em Diário da República, 2.ª Série, n.º 249, de 27/12/2018).

6.25. Não estando prevista uma data para o término do procedimento de aquisição agregada em curso, o D4 optou por proceder à aquisição direta dos serviços para o mês de janeiro de 2019.

6.26. Assim, enquanto aguardava a conclusão do procedimento de aquisição agregada n.º 113/DSUMC/18, o D4 determinou, em 27/12/2018, a abertura de procedimento de ajuste direto ao abrigo de critério material, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, al. c), do CCP, apenas pelo período de um mês e com as mesmas condições do Procedimento de aquisição agregada n.º 61/DSUMC/18, o qual foi celebrado ao abrigo do Acordo-Quadro para Serviços de Vigilância e Segurança (AQ-VS-2014), celebrado pela eSPap.

6.27. Nestas circunstâncias foi adjudicada à Sociedade G - empresa à qual sempre foram adjudicados os serviços de vigilância e segurança das instalações do SEF, ao abrigo dos procedimentos de aquisição agregada, durante o ano de 2018 - no âmbito do procedimento de ajuste direto n.º 74/2018, a prestação de serviços em apreço.

6.28. A adjudicação no âmbito do Procedimento de aquisição agregada n.º 113/DSUMC/18 apenas foi determinada pelo Secretário-Geral do MAI, a 02/01/2019 e as entidades compradoras vinculadas – incluindo o SEF – apenas foram informadas de que o Secretário-Geral do MAI havia adjudicado o procedimento de aquisição agregada em curso por mensagem de correio eletrónica datada de 03/01/2019.

6.29. O contrato decorrente do referido procedimento apenas veio a ser celebrado a 18/01/2019 e, estando já assegurados os serviços de vigilância e segurança para o mês de janeiro, foi determinado que o mesmo apenas produzisse efeitos desde 01/02/2019 a 30/06/2019.

6.30. O período do Procedimento de Ajuste Direto n.º 76/2019 (1 a 31 de julho de 2019) estava compreendido no âmbito do Procedimento de Aquisição Agregada de Serviços de Vigilância e Segurança n.º 47/DSUMC/2019, cuja abertura foi determinada pela UMC-MAI para os serviços relativos ao 2.º semestre de 2019.

6.31. No dia 04/04/2019, foi determinado internamente pela tutela que a UMC-MAI desenvolvesse procedimento pré-contratual para a aquisição de serviços de vigilância e segurança para o 2.º semestre de 2019.

6.32. Nessa sequência, foi remetida mensagem de correio eletrónico pela UMC-MAI, a 08/04/2019, às entidades compradoras vinculadas, solicitando, para o efeito, o envio de diversos documentos até 12/04/2019, de entre os quais um comprovativo/informação relativa ao cumprimento do artigo 60.º, da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (LOE 2019).

6.33. Dadas as dificuldades que as entidades compradoras vinculadas apresentaram na emissão de cabimento para 2019 e/ou na obtenção de autorização pelo Ministério das Finanças relativamente ao cumprimento do artigo 60.º, da LOE 2019, a UMC-MAI remeteu àquelas entidades, a 15/04/2019, mensagem de correio eletrónico informando de que não seria possível prever o término do procedimento agregado em curso, e solicitando que as mesmas desenvolvessem diretamente procedimento pré contratual até ao término daquele procedimento agregado.

6.34. Pelas razões explicitadas na Informação n.º 9422/DGCA/2019, de 23/04/2019, o SEF não dispunha de dotação na rubrica de classificação económica relativa à vigilância e segurança.

6.35. A necessidade de alteração orçamental já havia sido identificada pelo SEF, o qual se encontrava em atuação no sentido de resolução do problema desde 2018, aquando da preparação do projeto de Orçamento do Estado para 2019, como resulta daquela referida informação.

6.36. Não tendo ainda obtido sucesso relativamente à mencionada alteração, foi formalizado pelo SEF, a 29/04/2019, um pedido de alteração orçamental para reforço de dotações.

6.37. A 22/05/2019, na ausência de resposta ao pedido formalizado a 29/04/2019 e atendendo à urgência no lançamento do procedimento agregado para aquisição de serviços de vigilância e segurança para o 2.º semestre de 2019, remeteu o D4 comunicação à Secretaria-Geral do MAI (SG-MAI), solicitando um ponto de situação quanto ao processo de alteração orçamental.

6.38. Apenas a 17/06/2019, a SG-MAI comunica ao D4 que, por despacho n.º 924/2019/SEO do Secretário de Estado do Orçamento, datado de 14/06/2019, foi autorizada a abertura de crédito especial no montante de EUR 1.840.000.

6.39. Assim, apenas a 17/06/2019 conseguiu o SEF saber da dotação orçamental para dar início ao procedimento de contratação de serviços de vigilância para o 2.º semestre de 2019.

6.40. Não estando previsto o término do procedimento de aquisição agregada n.º 47/DSUMC/2019 pela UMC-MAI, o D4 determinou, a 25/06/2019, a abertura de procedimento de ajuste direto ao abrigo de critério material, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, al. c), do CCP, apenas pelo período de um mês e com as mesmas condições do

Procedimento de aquisição agregada n.º 113/DSUMC/2018 – o qual foi celebrado ao abrigo do Acordo-Quadro para Serviços de Vigilância e Segurança (AQVS- 2014), celebrado pela eSPap.

6.41. Nestas circunstâncias foi adjudicada à Sociedade G - empresa à qual sempre foram adjudicados os serviços de vigilância e segurança das instalações do SEF, ao abrigo dos procedimentos de aquisição agregada, durante o ano de 2018 - no âmbito do procedimento de ajuste direto n.º 76/2019, a prestação de serviços em apreço.

6.42. O período do Procedimento de Ajuste Direto n.º 96/2019 (1 a 31 de outubro de 2019) estava compreendido no âmbito do Procedimento de Aquisição Agregada de Serviços de Vigilância e Segurança n.º 47/DSUMC/2019, cuja abertura foi determinada pela UMC-MAI para os serviços relativos ao 2.º semestre de 2019.

6.43. Apesar do despacho n.º 924/2019/SEO, de 14/06/2019, as entidades compradoras vinculadas não obtiveram informação, ao longo do mês de julho, quanto a previsível data para o término do procedimento agregado n.º 47/DSUMC/18, tendo os serviços de vigilância e segurança para o mês de agosto, à semelhança do que sucedeu para o mês de julho, sido diretamente contratados pelo SEF através de procedimento de ajuste direto.

6.44. Em resultado da autorização concedida pela Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna (SEAAI), por despachos de 25/06/2018 e 12/10/2018, a qual i) permitiu ao SEF contratar serviços adicionais de vigilância e segurança em virtude do alargamento do horário de funcionamento dos postos de atendimento, da loja PEP o aeroporto de Lisboa e do reforço do EECIT do aeroporto de Lisboa, e ii) teve como consequência um aumento do horário dos serviços de vigilância e segurança em 2019 –, previa-se que a aquisição e serviços de vigilância e segurança em 2019 implicasse um acréscimo da despesa em relação a 2018.

6.45. Por essa razão, e uma vez que existia adicionalmente um acréscimo para todas as entidades vinculadas incluídas no procedimento agregado n.º 113/DSUMC/18 – em resultado do aumento do valor/hora dos serviços em causa, decorrente da revisão salarial imposta pelo Contrato Coletivo de Trabalho publicado no Boletim do Trabalho e Emprego n.º 48, de 29/12/2018 – foi solicitada, a 22/08/2019, a aprovação da SEAAI relativamente à dispensa de cumprimento do artigo 60.º, n.º 2, da LOE 2019.

6.46. Apenas a 25/09/2019 foi obtida aprovação da SEAAI, tendo nessa sequência o SEF submetido, através da plataforma eletrónica da DGO, pedido de autorização ao membro do Governo responsável pela área das finanças.

6.47. No mês de agosto, a 29/08/2019, a UMC-MAI comunicou às entidades compradoras vinculadas do MAI que, não tendo sido remetida pelas mesmas informações relativamente ao cumprimento do artigo 60.º, da LOE de 2019, cada uma das entidades deveria efetuar o respetivo procedimento pré-contratual para aquisição de serviços de vigilância e segurança até final de dezembro de 2019.

6.48. Para dar início a esse procedimento de aquisição direta dos serviços o SEF solicitou autorização da SEAAI e do membro do Governo responsável pela área das finanças de dispensa de cumprimento do artigo 60.º, n.º 2, da LOE 2019, a 25/09/2019.

6.49. Quando a SEAAI aprovou a dispensa de cumprimento do artigo 60.º, n.º 2, da LOE 2019, a 25/09/2019, o SEF considerou que já não tinha possibilidade de realizar um procedimento concursal para aquisição de serviços a executar a 01/10/2019.

6.50. Assim, a D1 determinou, a 27/09/2019, a abertura de procedimento de ajuste direto ao abrigo de critério material, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, al. c), do CCP.

6.51. Uma vez mais considerando a adjudicação continuada, durante os anos de 2018 e 2019, no âmbito dos procedimentos de aquisição agregada, à referida empresa, também o procedimento n.º 96/2019 foi adjudicado à Sociedade G.

6.52. Do contrato resultante do procedimento de ajuste direto n.º 102/2019, celebrado a 21/11/2019, fez-se constar que o mesmo vigoraria de 01/10/2019 a 31/10/2019.

6.53. No entanto, em virtude da deteção do referido lapso, a 17/12/2019, foi acordada uma adenda ao contrato, passando a constar da “Cláusula 4.ª Prazo de execução do contrato” que o mesmo vigoraria de 01/11/2019 e 31/11/2019.

6.54. Os serviços de vigilância e segurança das instalações do SEF, para o período compreendido entre 01/11/2019 e 31/11/2019, contratados ao abrigo do procedimento de ajuste direto n.º 102/2019, deveriam igualmente ter sido objeto de aquisição no âmbito do Procedimento n.º 47/DSUMC/2019, de aquisição agregada de serviços de vigilância e segurança para o 2.º semestre de 2019.

6.55. Tendo a UMC-MAI informado quanto ao cancelamento do procedimento de aquisição agregada a 29/08/2019 e tendo a dispensa de cumprimento do disposto no artigo 60.º, n.º 2, da LOE 2019 sido aprovada, pela SEAAI, a 25/09/2019, cumpria, solicitar a autorização por parte do membro do Governo responsável pela área das finanças – nos termos do artigo 60.º, n.º 4, da LOE 2019 - o que de resto se fez.

6.56. Porém, apenas a 17/10/2019, foi proferido pelo Secretário de Estado do Orçamento despacho autorizador da dispensa de cumprimento do artigo 60.º, n.º 2, da LOE 2019.

6.57. A 15/10/2019 determinou o D4 a abertura do procedimento de ajuste direto n.º 102/2019, ao abrigo de critério material, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, al. c), do CCP – o qual foi igualmente adjudicado à Sociedade G, pelas razões já elencadas supra relativamente aos restantes procedimentos.

6.58. O período do Procedimento de Ajuste Direto n.º 113/2019 (1 a 31 de dezembro de 2019) estava compreendido no âmbito do Procedimento de Aquisição Agregada de Serviços de Vigilância e Segurança n.º 47/DSUMC/2019, cuja abertura foi determinada pela UMC-MAI para os serviços relativos ao 2.º semestre de 2019.

6.59. Em 17/10/2019 já o SEF tinha conhecimento do cancelamento do procedimento de aquisição agregada n.º 47/DSUMC/2019, encontrando-se igualmente munido da aprovação da SEAAI e da autorização do Secretário de Estado do Orçamento para a dispensa do cumprimento do disposto no artigo 60.º, n.º 2, da LOE 2019.

6.60. Entretanto, na sequência de eleições legislativas a 06.10.2019 e tomada de posse do novo executivo em 26/10/2019, extinguiram-se automaticamente as delegações em vigor.

6.61. Nesse contexto, em 31/10/2019, o SEF solicitou expressamente ao MAI a renovação da delegação de competências na Diretora Nacional, precisamente para viabilizar a prática dos atos subsequentes – embora no âmbito do procedimento de ajuste direto n.º 102/2019.

6.62. O MAI veio, por sua vez, assegurar em 11/11/2019 que a prática dos referidos atos se enquadraria na futura delegação, mediante ratificação.

6.63. A delegação formal na Diretora Nacional do SEF apenas veio a ocorrer em 2020 (cf. Despacho n.º 2281/2020, de 31/01/2020, do Ministro da Administração Interna, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 34, de 18/02/2020).

6.64. Apesar da inexistência de delegação formal, tendo o MAI logrado garantir que os atos em causa se encontrariam abrangidos por futura delegação, o D4 retomou o exercício das funções inerentes à sua qualidade.

6.65. Não obstante, quando o MAI confirmou em 11/11/2019 que os atos seriam enquadrados na futura delegação, o SEF considerou que já não tinha possibilidade de realizar um procedimento concursal para aquisição de serviços a executar a 01/12/2019.

6.66. Assim, a 27/11/2019, determinou o D4 a abertura do procedimento de ajuste direto n.º 113/2019, ao abrigo de critério material, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, al. c), do CCP, tendo o mesmo sido adjudicado à Sociedade G, pelas mesmas razões atrás referidas.

6.67. Os serviços de vigilância e segurança contratados pelo SEF constituem uma necessidade estrutural e permanente, sendo a sua função primordial a de assegurar a proteção dos funcionários e utentes dos postos de atendimento instalados nas Direções e Delegações Regionais, bem como dos cidadãos estrangeiros instalados nos Centros de Instalação Temporária (CIT) dos aeroportos e na Unidade Habitacional de Santo António.

*

A.B. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente que:

7. Do requerimento inicial:

7.1. . O D4 não atuou com a prudência e diligência que lhes era exigível e de que era capaz, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido enquanto dirigente e gestor de dinheiros públicos.

7.2. O início da execução da prestação dos serviços ocorreu sempre em momento anterior à decisão de contratar e de adjudicação.

7.3. As concretas necessidades de aquisição dos serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, em causa nos autos, eram suscetíveis de programação atempada, diretamente por esta entidade.

*

8. Da contestação do D4:

8.1. Nenhum, com relevância para os autos.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

9. Os **factos** dados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos por acordo, expressa ou implicitamente na contestação, nomeadamente ao tomar-se posição, em tal articulado, sobre as eventuais repercussões jurídicas das condutas materiais do D4;

b) os documentos juntos a estes autos, com o requerimento inicial (além do dossier de prova, o Relatório 109/2022 e respetivos anexos, bem como o Processo PI-43/2020), assim como os documentos juntos com a contestação do D4, todos documentos que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados, nomeadamente nas dimensões assinaladas na descrição dos factos provados;

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com a razão de ciência que lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das atividades/funções

descritas infra e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos abaixo salientados:

1.^a – testemunha D (inspetora na IGAI, desde 02/2020 a 31.10.2025), a qual integrou a equipa de auditoria, embora atenta a sua área de formação (Gestão), não procedeu à análise dos procedimentos de contratação pública; das diligências realizadas conheceu pessoas que realizavam serviços de segurança, nos CIT ou equiparados, não tendo dúvidas da necessidade daqueles serviços.

2.^a – testemunha E (jurista na IGAI desde 02/2021 a 04/2025), a qual integrou a equipa de auditoria e, atenta a sua área de formação (Direito), procedeu à análise dos procedimentos de contratação pública tendo descrito, no essencial, as observações constantes do relatório de auditoria; não obstante, admitiu que os constrangimentos orçamentais e a vinculação do SEF à contratação centralizada no MAI criavam dificuldades de gestão, assim como a falta de recursos humanos na área da contratação pública, onde havia apenas um assistente técnico, não dava o suporte jurídico adequado à gestão; confirmou, igualmente, que os serviços de segurança contratados eram “absolutamente essenciais”;

3.^a – testemunha F (técnico superior e chefe de núcleo no SEF de 03/2000 a 31.10.2023), o qual, atentas as suas funções, descreveu que o núcleo que chefiava é que fazia a gestão dos serviços de segurança e vigilância, nomeadamente identificando as necessidades de aquisição; considerou estes serviços “absolutamente essenciais”, nomeadamente em áreas críticas (CIT e equiparados, aeroportos de Lisboa, Porto e Faro e na sede do SEF, no TagusPark); deu ainda conta que nos aeroportos aqueles serviços de vigilância (entre 30 a 50 pessoas) também exerciam funções nas áreas internacionais de acesso restrito e a formação desses seguranças, para o exercício de funções nesses locais, demorava cerca de um mês, sendo ainda necessária a credenciação por parte da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), depois dessa formação.

*

c) Da apreciação global e crítica desta prova documental, conjugada com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:

- i) as funções e atividades do D4;
- ii) as circunstâncias em que o D4 tomou as decisões de abertura dos procedimentos, bem como tomou as decisões de adjudicação e assinatura dos contratos;
- iii) a atuação livre, voluntária e consciente do D4, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das funções de diretor nacional adjunto de uma entidade pública integrada na administração central do Estado, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;

*

10. Igualmente, quanto aos **factos** julgados **não provados**, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da ação de controlo realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

b) a conjugação da prova documental e testemunhal, com as regras de experiência comum, não permite formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente:

i) não ter o D4 atuado com a prudência e diligência que lhes era exigível e de que era capaz, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido enquanto dirigente e gestor de dinheiros públicos.

ii) o início da execução da prestação dos serviços ter ocorrido sempre em momento anterior à decisão de contratar e de adjudicação.

iii) a suscetibilidade de programação atempada das concretas necessidades de aquisição dos serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF, em causa nos autos, poder ser feita diretamente pelo SEF, porquanto tais serviços eram objeto de contratualização centralizada por parte da UMC-MAI.

Com efeito o que ressalta da conjugação da prova documental, nomeadamente a junta pelo D4, com a prova testemunhal é que a direção do SEF, ao tempo dos factos em causa nos autos, estava vinculada à contratualização centralizada da UMC-MAI, a qual não funcionou adequadamente, não possibilitando a aquisição dos serviços de vigilância e segurança dessa forma centralizada, pelo menos nos anos de 2019 e 2020. Acresce que, quando a UMC-MAI informava o SEF que não seria possível aquela aquisição centralizada, o tempo até à efetiva e concreta necessidade dos serviços já não possibilitava uma gestão programada de aquisição dos mesmos, pela direção do SEF, através de procedimento por concurso público. A essa realidade há a acrescentar terem ocorrido, nalguns procedimentos, constrangimentos orçamentais, em termos de necessidade de decisões ministeriais de reforço de verbas, para aquisição dos serviços de segurança e vigilância, que não foram tomadas a tempo de possibilitar a aquisição daqueles serviços através de concurso público.

✱

B – De direito

B.A. As questões decidendas

11. Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e os seus fundamentos, quanto ao D4, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª – O 4.º demandado, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, bem como normas legais relativas à contratação pública, tendo agido com culpa e incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC ?

2.ª – Considerando a resposta dada à questão antecedente, deve o 4.º demandado ser condenado nas multas peticionadas pelo Mº Pº ou deve ser absolvido, ou se assim se não entender e, subsidiariamente, ser relevada a responsabilidade, ser dispensado de multa ou esta ser especialmente atenuada, como peticiona o 4.º demandado?

Vejamos, tendo naturalmente em consideração que devem ser resolvidas todas aquelas questões, exceto se alguma delas ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no artigo 608.º, n.º 2, 1.ª parte, do CPC.

✱

B.B. Enquadramento

12. O Ministério Público imputa ao D4 a prática de duas infrações financeiras de natureza sancionatória, a título negligente, previstas no art.º 65º, n.º 1, alíneas b) e l), tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

13. Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se no n.º 1 daquele preceito que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” – cf. alínea b);

- “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal” – cf. alínea l).

14. Por outro lado, no nº 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (nº 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (nº 5 do mesmo preceito).

15. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, se o D4, com culpa, incorreu na previsão típica das imputadas infrações financeiras sancionatórias, no segmento relevante, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

16. Posteriormente, no caso de resposta positiva ou parcialmente positiva àquela primeira questão, se analisará a seguinte, que se desdobra em várias, ou seja, saber se o D4 deve ser condenado ou absolvido, se deve ser relevada a responsabilidade, se deve ser dispensado de aplicação de multa ou em que termos se deve proceder à sua graduação.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivos e subjetivos das infrações financeiras sancionatórias imputadas pp. e pp. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC (cf. artigos 38 a 96 do requerimento inicial, relativamente aos procedimentos com intervenção do D4)

17. O demandante imputa ao D4 estas infrações tendo por base, no essencial, a alegação de que o D4, nos procedimentos em que interveio, determinando a abertura do procedimento por ajuste direto, com invocação de urgência imperiosa, mas sem ocorrer fundamento para tal, antes tendo-se verificado uma falta de planeamento atempada da necessidade de aquisição de tais serviços, necessidade essa que era expectável e previsível e, ainda, nos casos em que procedeu à adjudicação das propostas e à celebração dos contratos, permitindo que tais contratos produzissem efeitos a datas anteriores aos atos de adjudicação e assinatura contratual respetivos, assim atribuindo eficácia retroativa aos mesmos contratos, sem tal ser legalmente possível, terá violado disposições relativas à contratação pública, nomeadamente o disposto na alínea c) do artigo 1º do artº24º e o n.º 2 do artigo 287.º, ambos do Código dos Contratos Públicos (CCP).

18. Considerando a factualidade que foi dada como provada, nomeadamente os n.ºs 5.3. a 5.31, mas também os n.ºs 6.9 a 6.67. dos f. p., não cremos que seja possível concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo das infrações financeiras sancionatórias imputadas, como a seguir se procurará justificar.

19. Temos como certo que o procedimento por ajuste direto só pode ser adotado verificando-se os pressupostos previstos no artigo 24.º, nomeadamente os exigidos, cumulativamente, pela alínea c), do n.º 1, ou seja, *“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”*.

20. E também não se nos suscitam dúvidas que apenas nos casos excecionais previstos no n.º 2 do artigo 287.º os contratos podem ter eficácia retroativa, ou seja, *“quando razões de interesse público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos:*

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

21. Temos ainda presente e tomamos em boa consideração a interpretação jurisprudencial destes preceitos, máxime a estabelecida no Acórdão 3/2022-3.^a Secção-PL de 12.01.2022⁴, nos termos do qual, “O critério material para o ajuste direto, da “urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis”, tem de ser aferido em função dos atos de gestão que cabem aos decisores, nomeadamente no que tange ao caso concreto, atos/decisões dirigidos à manutenção/conservação dos equipamentos da instituição e considerando que, quando estamos perante necessidades de carácter permanente e previsíveis, devem ser adotados procedimentos concorrenciais lançados com a necessária antecedência”.

22. Ora, analisadas e consideradas todas as circunstâncias subjacentes à contratação dos serviços em causa (prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF), cremos que as mesmas justificam, nas particulares circunstâncias do caso, o recurso ao procedimento por ajuste direto e, nos casos em que tal ocorreu, o efeito retroativo dos contratos.

23. Temos por certo que, atentas as suas competências, caberia à direção do SEF e ao D4 enquanto seu DNA, nos atos em que interviesse, tomar a decisão de contratação dos serviços necessários ao funcionamento daquele serviço, como os que estão em causa nos autos (prestação de serviços de vigilância humana e ligação à central de alarmes de várias instalações do SEF).

24. E tal decisão de contratação deveria ser enquadrada e obedecer às normas da contratação pública, nomeadamente de adoção do adequado procedimento legal, em função da circunstância de estarmos perante aquisição de serviços submetidos à concorrência de mercado, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 16.º, 17.º, 18.º, 20.º, todos do Código dos Contratos Públicos (CCP), na redação em vigor à data dos factos, a introduzida pelo DL n.º 111-B/2017 de 31.08.

25. Apenas podendo ser adotado o procedimento por ajuste direto, em função de critérios materiais, nos casos expressamente previstos no n.º 1 do artigo 24.º do CCP, nomeadamente nos termos da alínea c) – que aqui está em causa - na redação em vigor à data dos factos, a introduzida pelo DL n.º 111-B/2017 de 31.08.

26. Porém, a decisão de contratação a levar a cabo pelo D4, enquanto DNA do SEF, não estava apenas enquadrada e balizada por estes normativos do CCP.

27. Na verdade, em função da legislação em vigor à data dos factos, o SEF, como “entidade compradora vinculada”, tinha de proceder à contratação em causa, “de forma centralizada, pela ANCP ou pelas UMC”, sendo tal contratação centralizada, “obrigatória para as entidades comprovadoras vinculadas, sendo-lhes proibida a adopção de procedimentos tendentes à contratação directa de obras, de bens móveis e de serviços abrangidos pelas categorias definidas nos termos do n.º 3, salvo autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças”, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.º 2 e 5.º, n.ºs 4 e 5, do DL 37/2007 de 10.02, sendo os sublinhados da nossa autoria, naturalmente.

⁴ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Paginas/detalhe.aspx?dset=2022>

28. Acresce que, o n.º 6 deste artigo 5.º, estabelece que “São nulos os contratos relativos a obras, bens móveis e serviços celebrados em violação do disposto no n.º 4, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar, civil e financeira que ao caso couber, nos termos gerais de direito”.

29. Importa ainda considerar que, nos termos da lista anexa à Portaria, prevista no n.º 3 deste artigo 5.º, estão incluídos na categoria de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de contratação devem decorrer de forma centralizada, os “Serviços de vigilância e segurança” – cf. Portaria n.º 103/2011 de 14.03, que substitui a lista que tinha sido aprovada pela Portaria n.º 772/2008, de 6 de Agosto e revista pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de Abril.

30. Saliente-se, outrossim, que nos termos do Despacho n.º 8846/2011, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 127 de 05.07, “as entidades compradoras vinculadas do Ministério da Administração Interna (MAI) ficam obrigadas à aquisição dos bens móveis ou serviços decorrentes de cada contratação centralizada pela UMC-MAI” (Unidade Ministerial de Compra do Ministério da Administração Interna), assumindo esta “a condução dos procedimentos de contratação que tenham por objecto a aquisição de bens ou serviços abrangidos nas categorias identificadas na lista anexa ao presente despacho”, entre os quais se contam os “Serviços de vigilância e segurança”- cf. n.ºs 1 e 4 do citado Despacho, sendo os sublinhados da nossa autoria, naturalmente.

31. Finalmente refira-se que, não obstante a ANCP tenha vindo a ser fundida na ESPAP, IP, passando esta entidade a deter as competências daquela e ainda outras, nos termos do DL 117-A/2012 de 14.06 e vindo este diploma a revogar alguns preceitos do DL 37/2007 (cf. artigo 27.º, alínea b), do DL 117-A/2012), mantiveram-se em vigor os preceitos atrás citados do DL 37/2007, os quais enquadravam a contratualização de aquisição de serviços por parte do SEF, nos termos atrás explicitados.

32. Ora, o que ressalta da factualidade provada, nomeadamente n.ºs 6.9 a 6.67. dos f. p, é que a Direção do SEF terá procurado, num primeiro momento, proceder à aquisição dos serviços em causa mediante concurso público, através da contratação centralizada a cargo da UCM-MAI.

33. Porém, nos procedimentos contratuais aqui em causa nos autos, em que veio a intervir o D4, aquela contratação centralizada não foi levada a cabo, atempadamente, pela UCM-MAI.

34. Não obstante esses sucessivos incumprimentos, por parte da UCM-MAI, em proceder à contratação centralizada dos serviços de vigilância e segurança, o que igualmente resulta daquela factualidade provada é que o MAI nunca autorizou expressamente e de forma atempada, as entidades compradoras vinculadas, como o SEF, a adotar os procedimentos necessários à contratação direta dos serviços em causa, em tempo de serem lançados concursos públicos concorrenciais.

35. O que ressalta ainda de tal factualidade é que o MAI apenas autorizava a contratação direta por parte do SEF - e nem sempre de forma expressa -, já no final de vigência do contrato anterior e quando não era possível cumprir os prazos legais de adoção de um procedimento concorrencial através de concurso público.

36. Donde não pode deixar de se concluir que foi a UMC-MAI quem, na prática, inviabilizou a contratação pública a levar a cabo pelo SEF de forma programada.

37. Nestas circunstâncias as decisões de adoção, pelo D4, de procedimentos por ajuste direto em causa nos autos, com base em critérios materiais, afigura-se-nos que cumprem os critérios exigidos pela alínea c), do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, nomeadamente

é de considerar que foram adotados estes procedimentos por “motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante”.

38. Com efeito, não é de exigir a um gestor que equacione como previsível, em condições de normalidade, que o Ministério que tutela a entidade onde exerce funções, não cumpra as suas obrigações legais de proceder à contratualização centralizada, nos termos legais, que lhe atribuem essa prerrogativa.

39. Acresce, atenta a finalidade dos serviços de vigilância e segurança a contratar, bem como a essencialidade da prestação desses serviços para que o SEF pudesse realizar a sua missão legal, não se nos suscitarem reservas em qualificar as circunstâncias invocadas nos procedimentos em causa como de “urgência imperiosa” e, também cremos ser de concluir, pelo já atrás exposto, que tais circunstâncias de não cumprimento dos prazos inerentes a procedimentos concorrenciais, nomeadamente o concurso público, não são de imputar “em caso algum.... à entidade adjudicante”, o SEF.

40. Afigura-se-nos assim que, nas circunstâncias em causa, não seria admissível, em termos de salvaguarda do interesse público e atenta a missão legal do SEF à data dos factos, não realizar a contratação destes serviços de vigilância, sendo por isso de concluir pela verificação dos requisitos ou pressupostos de “urgência imperiosa”, resultante de “acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante”, que não podiam ser “cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos” em tempo útil e que as circunstâncias invocadas não são imputáveis à entidade adjudicante.

41. Acresce, como decorre do regime legal acima explanado, que o D4, enquanto DNA do SEF - entidade compradora vinculada – estava, não só proibido de adotar procedimentos tendentes à contratação direta, como os contratos que viesse a celebrar em violação dessa proibição estavam feridos do vício mais grave, a nulidade, além de ele próprio poder estar sujeito a responsabilidade financeira.

42. Note-se, ainda, como resulta dos factos provados, que os procedimentos em causa foram adotados por curtos períodos, de um mês, podendo intuir-se que seria na expectativa de, entretanto poder vir a ser possível a contratualização centralizada e, nessa medida, também é de considerar preenchido o outro requisito, o de esta contratação por ajuste direto ser feita “na medida do estritamente necessário”.

43. No que tange à infração que tem por base o D4 ter procedido à adjudicação de propostas e à celebração de contratos, com a produção de efeitos a datas anteriores aos atos de adjudicação e assinatura contratual respetivos, daí resultando a eficácia retroativa desses contratos, afigura-se-nos, ressalvada melhor opinião naturalmente que, nas circunstâncias concretas, tal era legalmente possível.

44. Com efeito, como resulta da factualidade provada, a alternativa a não conferir eficácia retroativa a tais contratos era, pura e simplesmente, não ter em funcionamento os serviços de vigilância e segurança em áreas críticas em termos da missão atribuída ao SEF, à data dos factos, nomeadamente para assegurar a proteção dos funcionários e utentes dos postos de atendimento instalados nas Direções e Delegações Regionais, bem como dos cidadãos estrangeiros instalados nos Centros de Instalação Temporária dos aeroportos e na Unidade Habitacional de Santo António.

45. Perante essa alternativa, cremos que bem se pode afirmar que havia razões de interesse público, subjacentes à segurança de pessoas e bens, bem como ao controle de fronteiras do País, que justificavam a produção antecipada de efeitos desses contratos adjudicados e/ou celebrados pelo D4.

46. Além disso tal produção antecipada de efeitos, relativamente aos serviços e contratos em causa, não se mostra proibida por lei e não há elementos que permitam afirmar lesar direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros, estando assim preenchidos estes pressupostos para possibilitar a eficácia retroativa dos contratos.

47. Ainda quanto aos requisitos da eficácia retroativa dos contratos, relativamente aos que estão em causa nos autos, pese embora tenham sido celebrados na sequência de procedimentos por ajuste direto, atentas as circunstâncias em que foram celebrados, ou seja, por ocorrer uma “urgência imperiosa” e na medida do “estritamente necessário”, não havendo nenhuns elementos indiciários que permita concluir que foram celebrados para impedir, restringir ou falsear a concorrência garantida pelo CCP, cremos que não ocorre o impedimento previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, à sua celebração nesses termos.

48. Faz-se notar que, como ressalta da factualidade provada, os procedimentos por ajuste direto em causa foram celebrados com as mesmas condições dos procedimentos de aquisição agregada que tinham sido efetuados em 2018, os quais tinham sido celebrados pela eSPap ao abrigo de Acordos-Quadros para Serviços de Vigilância e Segurança, sem prejuízo daquelas situações em que ocorreu um adicional de acréscimo de despesa em resultado do aumento do valor/hora dos serviços em causa, decorrente da revisão salarial imposta pelo Contrato Coletivo de Trabalho publicado no Boletim do Trabalho e Emprego n.º 48, de 29/12/2018 (cf. n.º 6.45. dos f. p.).

49. Cremos, assim, que não é possível afirmar ter ocorrido violação de normas legais relativas à contratação pública, nomeadamente os artigos 24.º, n.º 1, al. c) e 287.º, n.º 2, do CCP, invocados pelo demandante, não sendo possível concluir, a nosso ver, pelo preenchimento do pressuposto objetivo das infrações financeiras sancionatórias imputadas, como previstas nas alíneas b) e l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

50. Acresce que não bastaria, como sabemos, para concluir pelo cometimento de uma infração financeira sancionatória, uma conduta objetivamente tipificada como tal, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

51. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

52. A culpa, na modalidade de negligência – única que está em causa nestes autos, desde logo pela conformação à alegação no requerimento inicial - implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

53. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado, igualmente aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4 citado.

54. Nesta medida, atenta a factualidade não provada (cf. n.ºs 7.1 a 7.3. dos f. n. p.), também se nos afigura que não é de concluir, *in casu*, pela verificação do pressuposto subjetivo das infrações financeiras em causa, na medida em que a conduta do D4 não é de



qualificar como negligente porquanto, naquelas circunstâncias concretas, não se pode afirmar e concluir que não atuou com a atenção e cuidado que lhe era exigível e de que era capaz, ou seja, de forma negligente, não observando os seus deveres funcionais, enquanto gestor de dinheiros públicos, na adoção dos procedimentos legais.

55. Nestes termos, pelos fundamentos expostos, *é de concluir, quanto à primeira questão equacionada supra, que não se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática, pelo D4 das infrações financeiras sancionatórias negligentes, na forma continuada, que lhe vinham imputadas.*

*

B.D. – 2.ª questão equacionada no § 11 supra

56. Importaria agora analisar e decidir os aspetos da 2ª questão atrás enunciada.

57. Considerando porém a resposta dada àquela 1.ª questão, é linear a conclusão de que o D4 dever ser absolvido das infrações financeiras que lhe vinham imputadas, por não se mostrarem preenchidos os pressupostos de tais infrações, ficando assim prejudicado o conhecimento das demais subquestões suscitadas, nomeadamente de relevação da responsabilidade financeira ou dispensa de aplicação de multa.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação improcedente, por não provada e, em consequência, *absolvo o demandado D4 das infrações financeiras sancionatórias que lhe vêm imputadas.*

Não são devidos emolumentos.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 15 de dezembro de 2025