



Sentença n.º 10/2026 - 3.ª S

Processo 3/2025-JRF

11/05/2026 / Secção: 3.ª S

Conselheiro Relator: Nuno M. P. R. Coelho

## Sumário

1. A invocação da falta de interesse processual com fundamento em que a deliberação impugnada poderia ter sustentação legal autónoma não arguida pelo Ministério Público não configura exceção dilatória inominada conhecível em sede de saneamento, mas defesa de fundo deduzida em veste processual. Para que a inutilidade da lide opere como causa de extinção da instância, nos termos do artigo 277.º, alínea e), do CPC, aplicável ex vi do artigo 80.º da LOPTC, é necessário que seja total, objetiva e imediata, independente de qualquer apreciação de factos controvertidos; quando a sua demonstração pressupõe a resolução de questões que constituem o próprio objeto da lide, a exceção deve ser relegada para apreciação conjunta com o mérito.
2. A responsabilidade financeira reintegratória prevista no artigo 59.º, n.º 5, da LOPTC, fundada em violação de normas de contratação pública geradora de obrigação de indemnizar, pressupõe a verificação cumulativa de quatro pressupostos: a violação de normas financeiras lato sensu, incluindo normas de contratação pública; a emergência dessa violação de uma obrigação de indemnizar a cargo da entidade pública; um nexo de causalidade adequada entre a conduta e o dano patrimonial público; e culpa do agente, por força do artigo 61.º, n.º 5, da mesma Lei. A declaração de ilegalidade proferida pela jurisdição administrativa não se transmuta automaticamente em responsabilidade financeira reintegratória dos agentes, por se tratar de planos de cognição distintos - um centra-se na relação jurídica administrativa e na legalidade objetiva do ato; o outro incide sobre a conduta individual, o juízo de censura subjetiva e os pressupostos próprios da LOPTC -, inexistindo, ademais, identidade de sujeitos e de objeto que permitisse a extensão da autoridade de caso julgado nos termos do artigo 621.º do CPC.
3. Na aferição da culpa dos agentes públicos, a conduta deve ser avaliada à luz do quadro normativo, doutrinário e jurisprudencial vigente ao tempo da sua prática, e não segundo padrões de diligência que apenas uma evolução jurisprudencial posterior veio a consolidar. O princípio da segurança jurídica, corolário do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da Constituição da República, e a proibição de aplicação retroativa de critérios de censura mais exigentes, vedam ao julgador o erro metodológico que a doutrina designa de *retrospective bias*: o de presumir que o que é claro *ex post* era igualmente perceptível *ex ante*, e que qualquer agente diligente deveria ter antecipado uma interpretação que, à data dos factos, era objeto de genuína controvérsia doutrinária e jurisprudencial.
4. A existência de um fundamento procedimental autónomo e juridicamente real para a prática do ato lesivo - distinto e independente do fundamento que se veio a declarar inválido - abala estruturalmente o nexo de causalidade adequada entre a conduta dos agentes e o dano sofrido, quando se demonstre que a correção obrigatória do procedimento com base naquele fundamento autónomo também poderia, pelo curso normal das coisas, gerar responsabilidade indemnizatória para a entidade pública. A teoria do comportamento lícito alternativo, que a jurisprudência aplica na esteira do artigo 563.º do Código Civil, impede que se impute ao agente o dano que, com elevada probabilidade, ocorreria independentemente da sua conduta específica, decorrendo antes da estrutura viciada do procedimento que os próprios demandantes não arguíram na sua integralidade.



5. O princípio da confiança nos serviços técnicos e jurídicos da Administração opera como causa de exclusão ou de mitigação da culpa dos responsáveis públicos que, no exercício de funções executivas, tomam decisões com base em informações e pareceres dos serviços competentes, desde que: (i) a ilegalidade da conduta não fosse manifesta ou perceptível para um gestor que cumprisse o padrão objetivo de diligência exigível às funções que exercia; (ii) o procedimento de validação interna legalmente previsto tenha sido percorrido; e (iii) o quadro normativo aplicável à data não permitisse identificar, sem esforço analítico especializado, o desvalor da conduta. Este padrão - cujo substrato dogmático viria a ser positivado no artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, aditado pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro - reflete uma orientação jurisprudencial consolidada desta Secção, aplicável também a factos anteriores à sua codificação.
6. A aferição da responsabilidade dos membros de um órgão executivo colegial exige diferenciação segundo a posição institucional de cada um, os pelouros que lhes foram atribuídos, o acesso efetivo a apoio técnico e as reais condições de exercício do escrutínio sobre as propostas submetidas a deliberação. O que a lei impõe a um membro do executivo que vota uma proposta regularmente instruída e juridicamente validada pelos serviços competentes não é que substitua esses serviços no controlo da legalidade, mas que não ignore sinais objetivos de ilegalidade manifesta que um observador médio da sua função pudesse detetar; quando esses sinais não existem, e a proposta foi submetida após percurso completo de validação técnica e jurídica interna, a formula legal «de que era capaz», a que se reporta o artigo 64.º da LOPTC, não é preenchida, por inexistir dever de cuidado exigível que não tenha sido observado.
7. A responsabilidade financeira reintegratória é transmissível aos herdeiros do responsável, que lhe sucedem na obrigação patrimonial correspondente nos termos do artigo 69.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC «a contrario» e dos artigos 2024.º e seguintes do Código Civil, dado tratar-se de uma obrigação de natureza estritamente patrimonial e reparatória, destinada ao ressarcimento do erário público; essa transmissão pressupõe, contudo, que exista, em relação ao de cuius, uma obrigação reintegratória constituída - condição que não se verifica quando os pressupostos cumulativos da responsabilidade financeira não se encontram preenchidos quanto ao titular originário da conduta.

TRANSITADA EM JULGADO

### I - RELATÓRIO

1. O Ministério Público (MP) requereu o julgamento, mediante processo de responsabilidades financeiras, na vertente reintegratória, dos aqui demandados AA (D1); BB (D2); CC (D3); DD, na qualidade de representante legal de EE, filho menor e herdeiro de FF, entretanto falecido (D4); GG, na qualidade de herdeira maior do identificado FF (D5); HH, na qualidade de herdeiro maior do identificado FF (D6); II (D7); JJ (D8), KK, na qualidade de herdeira habilitada de LL, igualmente falecido (D9); MM (D10); NN (D11); OO (D12); PP (D13); QQ (D14); RR (D15); SS (D16); TT (D17), e UU (D18), todos com os sinais dos autos.
2. Quanto aos demandados SS (D16), na qualidade de técnica superior da Câmara Municipal do Porto, TT (D17), de diretor do Departamento Municipal de Património da Câmara Municipal do Porto e UU (D18), de diretor Municipal de Finanças e Património da Câmara Municipal do Porto, pela alegada violação do disposto nos Art.ºs 76.º e 79.º, ambos do Código dos Contratos Públicos, e para o prejuízo sofrido pela autarquia decorrente da obrigação de indemnizar determinada pela jurisdição administrativa, em responsabilidade financeira reintegratória nos termos do disposto nos Art.ºs 59.º, n.º 5 e 63.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
3. Por seu turno, os demandados AA (D1), na qualidade de presidente da Câmara Municipal do Porto e BB (D2), na qualidade de vice-presidente da Câmara Municipal do Porto, também com a violação do disposto nos Art.ºs 76.º e 79.º, ambos do Código dos Contratos Públicos, ilegalidade essa que foi reconhecida pelas referidas decisões judiciais da jurisdição administrativa, em responsabilidade financeira reintegratória nos termos do disposto nos Art.ºs 59.º, n.º 5 e 63.º, ambos da LOPTC.

4. E, os demandados CC (D3), II (D7), JJ (D8), MM (D10), NN (D11), OO (D12), PP (D13), QQ (D14), e RR (D15), na qualidade de vereadores, também com violação do disposto nos Art.ºs 76.º e 79.º do Código dos Contratos Públicos, ilegalidade essa que foi reconhecida pela referidas decisões judiciais da jurisdição administrativa, em responsabilidade financeira reintegratória nos termos do disposto nos Art.ºs 59.º, n.º 5 e 63.º, ambos da LOPTC.
5. Também assim, DD (D4) é demandada na ação, na qualidade de cabeça de casal da herança e representante legal de HH, filho menor e herdeiro de FF, vereador da Câmara Municipal do Porto, de 01/01/2014 a 31/12/2014, falecido em 1.11.2016, o qual lhe sucede na obrigação financeira reintegratória, nos termos dos Art.ºs 2024.º, 2030.º, n.º 2, 2032.º, 2052.º, 2068.º, 2071.º, 2091.º a 2100.º, 2079.º e 2020.º, todos do Código Civil e 69.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC “a contrario”.
6. E os demandados GG (D5) e HH (D6), na qualidade de herdeiros maiores do mesmo vereador FF, falecido em 1.11.2016, sucedem-lhe na obrigação financeira reintegratória, nos termos dos Art.ºs 2024.º, 2030.º, n.º 2, 2032.º, 2052.º, 2068.º, 2071.º, 2091.º a 2100.º, todos do Código Civil, e 69.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC “a contrario”.
7. E, por último, a demandada KK (D9), na qualidade de herdeira única e cabeça de casal da herança de LL, vereador da Câmara Municipal do Porto, de 01/01/2014 a 31/12/2014, e falecido em 11.11.2015, sucede-lhe na obrigação financeira reintegratória, nos termos dos Art.ºs 2024.º, 2030.º, n.º 2, 2032.º, 2052.º, 2068.º, 2071.º, 2091.º a 2100.º, todos do Código Civil, e 69.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC “a contrario”.
8. Pede, assim, a condenação de todos os demandados, solidariamente, na reposição do valor correspondente à indemnização de € 103.792,74 pago pela Município do Porto à autora do pedido de fixação judicial de indemnização devida, acrescida de juros de mora à taxa legal, nos termos do disposto nos Art.ºs 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, 62.º, n.º 2, e 63.º, todos da LOPTC.
9. Fundamenta-se, o mesmo demandante, na aventada responsabilização financeira reintegratória dos demandados identificados nos números anteriores pelos danos causados ao erário público municipal em resultado da deliberação adotada pelo órgão executivo do Município do Porto em 21 de Janeiro de 2014, mediante a qual terá sido ilegalmente extinto o procedimento de ajuste direto sobre consulta prévia (ADAQ/3/2013) aberto para a contratação de serviços de segurança e vigilância do Município - procedimento no qual a empresa Strong - Segurança, S.A. apresentara a proposta economicamente mais vantajosa - e ordenada a abertura de novo procedimento (ADAQ/1/2014).
10. Dessa situação terá derivado a condenação do Município ao pagamento à empresa Strong - Segurança, S.A. da quantia de € 103.792,74 (cento e três mil setecentos e noventa e dois euros

e setenta e quatro cêntimos), a título de indemnização por lucros cessantes e custas judiciais, pagamento este documentado no Processo de Execução de Quitação de Dívida (PEQD) n.º 102/2015.

11. Os demandados (D1 a D18), após citação, vieram apresentar contestações conjuntas e individuais, nas quais suscitam a exceção dilatória inominada de falta de interesse de agir (D4) e impugnam (todos os demandados) os pressupostos da responsabilidade financeira que lhes é imputada, invocando, nomeadamente: (i) a plausibilidade jurídica da interpretação interna que atribuiu à Recomendação da ACT efeito vinculativo sobre os procedimentos de contratação pública municipal; (ii) a confiança legítima nas informações e pareceres dos serviços técnicos e jurídicos competentes; (iii) a ausência de pelouro ou de responsabilidade funcional directa sobre a contratação pública (quanto aos vereadores sem pelouro relevante); (iv) a inexistência de nexo de causalidade adequada entre a conduta individual e o dano verificado; (v) a inconstitucionalidade da aplicação retroativa de standards de diligência mais exigentes do que os vigentes ao tempo dos factos; e (vi), no caso dos herdeiros habilitados, a limitação da responsabilidade ao valor da herança recebida.
12. Concluem pela improcedência total da ação e absolvição do pedido ou, subsidiariamente, pela relevação da responsabilidade ou a sua redução nos termos do disposto no Art.º 64.º, n.º 2, da LOPTC.
13. O processo seguiu a sua tramitação, tendo sido facultado o contraditório ao MP sobre as exceções deduzidas, e procedeu-se a julgamento com cumprimento de todas as formalidades, tal como se demonstra documentado nas respetivas atas.

## **II - SANEAMENTO DO PROCESSO**

14. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o MP e o (a/s) demandado (a/s) têm legitimidade.

### **Da exceção dilatória invocada de falta de interesse em agir**

15. Como se referiu, a demandada DD (D4) suscita, na sua contestação, a exceção de falta de interesse em agir, considerando, em síntese, que na petição inicial não é colocada em causa a legalidade de anulação revogatória do procedimento, pelo facto de não terem sido convidadas todas as entidades que integravam o acordo-quadro, o que inviabiliza que se retire qualquer efeito útil da presente ação. Invoca assim, a mesma demandante, que o requerimento inicial do Ministério Público omite um fundamento autónomo de legalidade da deliberação de 21 de Janeiro de 2014: a circunstância de o procedimento concursal ADAQ/3/2013 enfermar, desde a sua origem, de um vício formal consistente em não terem sido convidadas a apresentar propostas todas as entidades que integravam o acordo-quadro

do qual o procedimento emanava, o que constituiria fundamento legal bastante, autónomo e independente da Recomendação da ACT, para a extinção do procedimento. Ao não impugnar nem abordar este fundamento, o requerimento inicial teria construído a ação sobre uma análise parcelar e incompleta da legalidade do ato deliberativo, tornando-a incapaz de produzir qualquer efeito útil, posto que a deliberação poderia manter-se juridicamente justificada com base no fundamento omitido.

16. Cumpre apreciar, discernindo os contornos concretos como se encontra delimitada e estruturada esta demanda e os seus antecedentes procedimentais.
17. O Código de Processo Civil (CPC), aqui aplicável por via do disposto no Art.º 80.º da LOPTC, não autonomiza expressamente o «interesse em agir» como pressuposto processual nominado.
18. O instituto em causa encontra acolhimento positivo, por via indireta, em dois lugares sistemáticos: no Art.º 277.º, alínea e), desse CPC enquanto causa de extinção da instância por «inutilidade superveniente da lide»; e na cláusula geral do seu Art.º 576.º, n.º 2, que admite como exceções dilatórias inominadas «as circunstâncias que impedem o tribunal de conhecer do mérito da causa».
19. A doutrina mais relevante - v.g. João de Castro Mendes e Miguel Teixeira de Sousa, *Manual de Processo Civil*, Volume I, AAFDL, 2022, pp. 372-379; Lebre de Freitas, *Introdução ao Processo Civil*, 3.ª ed., 2013, pp. 82-89; Abrantes Geraldês / Pimenta / Pires de Sousa, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. I, 2018, pp. 63-67 - extrai deste regime dois elementos interpretativos decisivos: (i) para que a falta de interesse processual opere como exceção dilatória de conhecimento prévio, a inutilidade da ação deve ser manifesta, ou seja, objetiva, imediata e independente de qualquer apreciação de factos controvertidos; (ii) a inutilidade que resulte da apreciação de questões de mérito é condição de improcedência e não de inadmissibilidade processual.
20. O argumento processual da aqui demandada (D4), na sua dimensão relativa ao acordo-quadro, pode ser reconstituído nos seguintes termos silogísticos:  
Premissa maior: Uma ação de responsabilidade financeira reintegratória pela adoção de uma deliberação ilegal carece de interesse processual quando a deliberação em causa seria legal com base num fundamento autónomo não impugnado pelo próprio requerente.  
Premissa menor: A deliberação de 21 de janeiro de 2014 tinha fundamento legal autónomo na irregularidade do próprio procedimento ADAQ/3/2013, o qual não respeitou a obrigação de convite a todas as entidades integrantes do acordo-quadro, vício que, por si só, justificaria a sua extinção.

Conclusão: O requerimento inicial não impugna este fundamento autónomo e, por isso, a ação é processualmente inútil e carece de interesse processual.

21. Este argumento é, do ponto de vista lógico-formal, internamente coerente. A sua apreciação jurídica rigorosa exige, porém, verificar: (a) se a premissa maior é juridicamente correta; (b) se a premissa menor é factualmente e juridicamente exata; e (c) se, mesmo a aceitar ambas as premissas, a conclusão processual extraída é a adequada à luz do direito processual vigente.
22. Para crítica da premissa maior há que atender ao regime da pluralidade de fundamentos e o princípio da causalidade adequada, pois aquela confunde dois planos que a dogmática do direito da responsabilidade - e, em particular, do direito da responsabilidade financeira - mantém separados: o plano da legalidade objetiva do ato e o plano da responsabilidade dos agentes que o praticaram.
23. A circunstância de um ato administrativo ou deliberativo poder ser justificado por um segundo fundamento não afasta, por si só, a responsabilidade dos agentes pelo fundamento efetivamente invocado, se este era ilegal. Assim, o regime de responsabilidade dos Art.ºs 59.º a 64.º da LOPTC não exige que o ato lesivo seja *omnibus modis* ilegal - basta que a conduta concretamente praticada pelos responsáveis seja ilícita e culposa e que dessa conduta resulte o dano. A questão de saber se os responsáveis poderiam ter praticado o mesmo ato com fundamento legal diferente não é, só por si, relevante para a apreciação da sua responsabilidade pelo fundamento que efetivamente invocaram.
24. Esta distinção é paralela à que vigora no direito da responsabilidade civil extracontratual do Estado, em que se consolidou o entendimento de que a existência de um fundamento lícito hipotético para o ato danoso não elide a responsabilidade pelo fundamento ilícito efetivamente adotado, salvo quando se demonstre, com alto grau de certeza, que o ato teria sido praticado de qualquer forma com base no fundamento lícito - hipótese de chamada «causa virtual lícita», de aceitação muito restritiva na doutrina e na jurisprudência administrativa portuguesas.
25. Por outro lado, também se coloca o plano da crítica da premissa menor: a questão de saber se a irregularidade do acordo-quadro constitui fundamento legal de extinção do procedimento.
26. A premissa menor do argumento assenta numa qualificação jurídica que é, ela própria, controvertida: a de que a não-convocatória de todas as entidades do acordo-quadro constituía fundamento legal suficiente para a extinção do procedimento ADAQ/3/2013.
27. Esta qualificação não pode ser assumida como ponto de partida de uma exceção processual; é, ela mesma, matéria de mérito que exige análise substantiva, designadamente: (i) qual o regime aplicável aos procedimentos de ajuste direto sobre consulta prévia decorrentes de

acordo-quadro, à luz do Código dos Contratos Públicos então vigente (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, na redação da época); (ii) se o acordo-quadro em causa impunha o convite a todas as entidades dele integrantes ou apenas a um subconjunto; (iii) se o eventual vício de não-convite era sanável ou insanável; (iv) se o vício, a existir, implicava a extinção do procedimento já em fase de avaliação de propostas ou apenas vícios nos atos preliminares.

- 28.** Ora, se a qualificação desta irregularidade como «fundamento legal de extinção» é matéria controvertida que exige instrução e cognição plena, então a premissa menor não está demonstrada com o grau de evidência objetiva e imediata que a exceção de falta de interesse processual pressupõe. Aplicando a doutrina acima evidenciada: a demonstração da inutilidade da ação depende da apreciação de questões que são o próprio objeto da lide, o que impede o seu conhecimento como exceção dilatória prévia.
- 29.** Finalmente, ainda que, por hipótese académica, se admitisse como correta e demonstrada a premissa menor, a conclusão processual seria igualmente incorreta. A presente ação produz, de modo autónomo e independente do argumento do acordo-quadro, pelo menos os seguintes efeitos úteis:
- (i) A apreciação judicial da legalidade da conduta dos responsáveis à luz do fundamento efetivamente invocado na deliberação (a Recomendação da ACT), com a correspondente formação de caso julgado material sobre a responsabilidade financeira reintegratória;
  - (ii) A emissão de título executivo para cobrança do crédito público, ainda que de execução subordinada à existência de ativo no património do executado; e
  - (iii) O cumprimento da função pública do processo de responsabilidade financeira como instrumento de accountability e de prevenção geral de condutas lesivas do erário público - dimensão que a jurisprudência do Plenário da 3.ª Secção reconhece como inerente ao próprio sistema, independentemente do resultado económico imediato de cada ação.
- 30.** A existência de qualquer efeito útil é suficiente para afastar a exceção de falta de interesse processual: a inutilidade exigida pelo Art.º 277.º, alínea e), do CPC - aplicável ex vi do artigo 80.º da LOPTC - é uma inutilidade total, não parcial. Uma ação que produz efeitos jurídicos reconhecidos não é uma ação inútil, mesmo que certos efeitos pretendidos possam vir a revelar-se de difícil execução.
- 31.** Assim, a análise anterior permite identificar o vício central da exceção deduzida: o argumento do acordo-quadro não é, em rigor, uma exceção de falta de interesse processual. É uma defesa

de fundo sobre a legalidade da deliberação de 21 de janeiro de 2014, deduzida em veste processual.

32. A demandada pretende, com a exceção, que o Tribunal declare - sem instrução plena e sem apreciação completa do mérito - que a deliberação era, afinal, legal com base num fundamento que o Ministério Público não impugnou. Esta é, precisamente, a operação que a aludida doutrina processualista identifica como a patologia processual mais frequente na invocação abusiva da exceção de falta de interesse em agir: transformar em exceção dilatória o que é, na sua essência, uma defesa sobre o mérito, escapando assim ao ónus de uma plena instrução e de uma decisão com força de caso julgado.
33. Nos casos em que a inutilidade alegada depende da verificação de circunstâncias que são o objeto da lide, o tribunal deve recusar o conhecimento da exceção em sede de saneamento e relegar a questão para a sentença final, onde será apreciada como parte da cognição global do mérito. Esta é a solução que melhor preserva os princípios do contraditório, da instrução plena e da tutela jurisdicional efetiva.
34. Nos termos expostos, improcede a exceção dilatória de falta de interesse processual suscitada pela demandada (D4) DD, passando a conhecer do demais objeto da ação.

#### **Das demais exceções ou questões prévias**

35. Inexistem outras nulidades, questões prévias ou incidentais que obstem ao conhecimento do mérito da ação.

### **III - FUNDAMENTAÇÃO**

#### **III.1. - DE FACTO:**

**III.1.a. Resultaram como provados, em julgamento, os factos seguidamente discriminados:**

#### **A. Do requerimento inicial e da discussão da causa:**

**fp1** No Processo 2593/14, o Tribunal de Contas (TdC) procedeu a uma ação de verificação interna efetuada à conta de gerência do Município do Porto, relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, tendo sido aprovado o respetivo relatório em 16.2.2023.

**fp2** A ação consta do Programa de Fiscalização do Departamento de Auditoria IX - Unidade de Apoio Técnico 2 (DA IX - UAT.2), aprovado pelo TdC, centrando-se os trabalhos nas situações constantes no referido relatório, em paralelo com a análise do PEQD (Processo de Esclarecimento de Pedidos de Queixas e Denúncias) n.º 102/2015, o qual teve origem num expediente remetido a este Tribunal pela empresa “Strong-Segurança, S.A. visando o Município do Porto.

- fp3** Por despacho de 21/11/2015 do Excelentíssimo Senhor Conselheiro da Área foi determinado integrar este PEQD n.º 102/2015 na verificação interna da conta do Município do Porto, relativa ao exercício de 2014.
- fp4** A denúncia feita pela referida empresa de segurança, diz respeito a uma ação que intentou no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, contra o Município do Porto, na sequência de um procedimento por ajuste direto com consulta para aquisição ao abrigo do Acordo Quadro n.º AQ-VS-2010, celebrado pela Agência Nacional de Compras E.P.E. (ANCP), de serviços combinados de vigilância e segurança.
- fp5** Assim, nesse procedimento para aquisição de serviços combinados de vigilância e segurança (procedimento ADAQ/3/2013) lançado pelo Município do Porto, foi elaborado o relatório preliminar em 06/01/2014, onde se propunha a adjudicação da proposta apresentada pela “Strong Segurança, S.A.” e se anunciava a abertura da fase de audiência prévia, cujo período terminava em 13.1.2014.
- fp6** Contudo, posteriormente, foi elaborada a Informação I/7183/14/CMP, de 14/01/2014, cujo teor consta do Doc.1 apresentado com o requerimento inicial, que aqui integralmente se reproduz, a qual propôs a extinção do procedimento ao abrigo do acordo quadro com a referência ADAQ/3/2013, assim como a proposta de lançamento de novo procedimento.
- fp7** Tal informação foi subscrita pela Técnica Superior SS, a qual mereceu a concordância da hierarquia municipal, a saber, do Diretor do Departamento Municipal de Património, TT, do Diretor Municipal de Finanças e Património, UU e da Vice-Presidente e, finalmente, pelo Presidente da Câmara Municipal do Porto.
- fp8** Consequentemente, em 21/01/2014, com base na Informação I/7183/14/CMP, de 14.01.2014, o executivo municipal deliberou por maioria (com uma abstenção da CDU) extinguir aquele procedimento (ADAQ/3/2013), lançando um novo processo aquisitivo com o mesmo objeto do anterior.
- fp9** Tal deliberação consta da Ata da 7.ª Reunião Pública da Câmara Municipal do Porto, realizada em 21 de janeiro de 2014, que no seu ponto 8 determina Aquisição de serviços de segurança e vigilância - ratificação do ato de extinção do procedimento anterior e abertura de novo procedimento. REG. I/7769/14, a qual foi aprovada pelos membros do Executivo Camarário presentes AA, FF, BB, LL, JJ, II, MM, CC, NN, OO, QQ, PP e RR (este último absteve-se).
- fp10** Tal Ata foi publicada no Boletim da Câmara Municipal do Porto em 28.1.2014.

- fp11** Na sequência dessa deliberação foi determinado prosseguir com o procedimento, tendo sido adjudicada a proposta apresentada pela “Securitas-Serviços e Tecnologia e Segurança, S.A.” e celebrado o respetivo contrato em 03/03/2014.
- fp12** Na sequência da mesma deliberação, a “Strong Segurança, S.A.”, empresa sobre a qual recaíra a escolha de adjudicação da proposta, intentou contra o Município do Porto uma ação no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, por não considerar válida nem justificativa a causa da não adjudicação.
- fp13** A referida ação deu origem ao P.336/14.3BEPRT e foi julgada procedente, tendo o acórdão do TAF do Porto, de 12/02/2015, decidido:
- anular a deliberação camarária de 21/01/2014, na parte em que decidiu extinguir o procedimento concursal ADAQ/3/2013 e lançar o novo procedimento ADAQ/1/2014;
  - condenar o Município a prosseguir com o procedimento concursal ADAQ/3/2013, elaborando o relatório final e adjudicando à proposta da Autora a prestação de serviços combinados de vigilância e segurança; e
  - convidar as partes (Autora e Réu) a acordarem no prazo de 20 dias, no montante da indemnização a que a Autora tinha direito por todo o período de não prestação dos serviços, nos termos do disposto no artigo 102.º, n.º 5 do C.P.T.A..
- fp14** Inconformado com tal decisão, o Município do Porto interpôs recurso para o Tribunal Central Administrativo do Norte.
- fp15** Em 19/06/2015 foi proferido Acórdão pelo Tribunal Central Administrativo Norte no qual se conclui pela manutenção da decisão recorrida, negando provimento ao recurso.
- fp16** Da referida decisão, proferida em segunda instância pelo TCA Norte, o Município do Porto interpôs recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo.
- fp17** O Supremo Tribunal Administrativo, no âmbito do Recurso 1153/1534, proferiu Acórdão, datado de 03/03/2016, (transitado em julgado a 30.03.2016) no qual se decidiu negar provimento ao recurso, mantendo-se o acórdão recorrido.
- fp18** A duração do processo judicial em causa, que culminou com Acórdão do STA sobre recurso interposto pela Ré (Município do Porto), aliada à improcedência da providência cautelar requerida pela Autora “Strong Segurança, S.A.”, (suspensão de eficácia da decisão de adjudicação proferida no processo ADAQ/1/2014 à sociedade Securitas e que o Réu se abstivesse de celebrar contrato com essa sociedade ou, caso este tivesse sido celebrado, a suspensão da sua eficácia), permitiram que o procedimento ADAQ/1/2014 prosseguisse até ao seu termo, que se viesse a celebrar o respetivo contrato (com a

“Securitas-Serviços e Tecnologia e Segurança, S.A.”, em 03/03/2014), com a sua integral execução.

**fp19** Perante tal circunstância, que levou à impossibilidade de dar execução ao aludido acórdão que pôs termo a ação em causa, considerou o Município estar na presença de uma causa legítima de inexecução de sentença, por impossibilidade absoluta, nos termos do disposto no artigo 163.º do CPTA.

**fp20** Nessa sequência, no dia 04/10/2016 e no âmbito do Proc.º n.º 336/14.3BEPRT que corria termos no TAF do Porto, a Autora, Strong - Segurança, S.A., apresentou requerimento de fixação judicial de indemnização devida, nos termos do disposto nos artigos 102.º, n.º 5 e 45.º, n.º 3 do CPTA. - Doc.7.

**fp21** No dia 24/11/2016, o Réu, após notificação para o efeito, respondeu ao articulado da Autora de fixação judicial de indemnização.

**fp22** Posteriormente a Autora, nos termos dos artigos 556.º, n.º 2 e 358.º do C.P.C. deduziu incidente de liquidação, através de requerimento cuja entrada no TAF do Porto ocorreu no dia 09/01/2017.

**fp23** Notificada para responder ao incidente de liquidação apresentado pela Autora, o Réu exerceu tal direito, através de requerimento junto ao processo, no dia 31/01/2017.

**fp24** Em 30 de novembro de 2018, foi proferida pelo TAF do Porto a decisão final, julgando parcialmente procedente o pedido de fixação judicial de indemnização, condenando o Réu, Município do Porto, a pagar à Autora, Strong - Segurança, S.A., uma indemnização de € 95.081,69, acrescida de juros de mora, cujo valor ascendeu ao montante de € 8.711,05, perfazendo uma indemnização no valor total de € 103.792,74, tendo ainda sido devido pelo Município, o montante de € 596,19, relativo a custas de parte.

**fp25** O pagamento destas quantias foi efetuado pelo Município em 23/01/2019, tendo a quantia de € 103.792,74, sido paga à Strong - Segurança, S.A., com base na Ordem de Pagamento 545/2019, de 21.1.2019.

**fp26** Os demandados AA, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal do Porto e BB, na qualidade de Vice-Presidente da Câmara Municipal do Porto, despacharam a referida Informação I/7183/14/CMP, de 14.01.2014, respetivamente “Ao sr. Presidente para autorização” e “Autorizo”, levando a que o conteúdo da informação fosse aprovado em Reunião Pública da Câmara Municipal do Porto, realizada em 21 de janeiro de 2014, Aquisição de serviços de segurança e vigilância - ratificação do ato de extinção do procedimento anterior e abertura de novo procedimento. REG. I/7769/14, com os seus votos favoráveis, tal como descrito de fp 8 a fp 12.

- fp27** Aprovação que foi seguida pelos vereadores CC, FF, II, JJ, LL, MM, NN, OO, PP, QQ, e RR, com os seus votos favoráveis e abstenção do último.
- fp28** A identificada DD é demandada na ação, na qualidade de cabeça de casal da herança e representante legal de HH, filho menor e herdeiro de FF, Vereador da Câmara Municipal do Porto, de 01/01/2014 a 31//12/2014, falecido em 1.11.2016.
- fp29** Os identificados demandados GG e HH, são, por seu turno, herdeiros maiores do mesmo Vereador FF.
- fp30** A demandada KK, é a herdeira única e cabeça de casal da herança do identificado LL, Vereador da Câmara Municipal do Porto, de 01/01/2014 a 31//12/2014, e falecido em 11.11.2015.

#### **B. Das contestações dos demandados:**

- fp31** Em reunião camarária do Município do Porto, de 26.11.2013, atrás descrita, foi aprovada a aludida abertura de procedimento para aquisição de serviços de segurança e vigilância, com a referência ADAQ/3/2013, no âmbito do Acordo Quadro n.º AQ-VS-2010, da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., (ANCP), à qual sucedeu a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP (ESPAP).
- fp32** Na sequência daquela deliberação camarária, em 28.11.2013 o Município do Porto lançou o procedimento de ajuste direto (ADAQ/3/2013) (procedimento ADAQ/3/2013 - convite e caderno de encargos).
- fp33** Na decorrência do procedimento, foi rececionada uma comunicação da Associação de Empresas de Segurança (AES) a dar conhecimento do teor, fundamento e finalidade da recomendação que a Autoridade das Condições de Trabalho (ACT) dirigiu a todas as entidades adquirentes de serviços de segurança, na sequência de um programa de intervenção inspetiva levado a efeito por aquela entidade, através do qual veio a definir um cálculo dos custos mínimos com os serviços de vigilância, recomendando às entidades públicas e privadas, utilizadoras de serviços de segurança, que não negociem a preços inferiores ao custo, com o objetivo de prevenção de ilegalidades em matéria laboral e outras conexas no âmbito dos sistemas de segurança social e fiscal (carta da Associação das Empresas de Segurança e Recomendação ACT).
- fp34** Também na decorrência do procedimento foi constatado que o convite eletrónico para apresentação de propostas nesse ajuste direto às entidades cocontratantes ao abrigo do Acordo-Quadro não foi enviado a todas elas, nomeadamente não foi enviado à “Charon - Prestação de Serviços de Segurança e Vigilância, S.A.”.

**fp35** Em 14.01.2014, os serviços camarários produziram a descrita informação I/7183/14/CMP, onde propunham a aprovação:

- . Da extinção do procedimento por Acordo-Quadro, referência ADAQ/3/2013;
- . Da decisão de contratar, dando início à celebração de novo procedimento para prestação de serviços combinados de segurança e vigilância e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes, nos termos do artigo 36.º do CCP;
- . Da escolha de procedimento de formação de contrato ao abrigo de acordo-quadro n.º AQ-VS-2010, Lote 17, da ANCP (atual ESPAP), nos termos do artigo 259.º do CCP;
- . Do caderno de encargos e do convite, em anexo, nos termos do n.º 2 do artigo 40.º do CCP; e
- . Da designação do júri e respetiva delegações de competências.

**fp36** Sendo que a mesma Informação I/7183/14/CMP contém, entre outros:

- uma análise com 15 pontos que fundamentam a proposta de extinção do procedimento e de abertura de um novo procedimento;
- a invocação de duas razões para esse efeito: (i) Uma Recomendação da Autoridade das Condições de Trabalho (ACT) e (ii) Falta de envio de Convite Eletrónico a uma das entidades que, no âmbito do Acordo-Quadro, devia ter sido ser obrigatoriamente convidada.

**fp37** Esta mesma Informação I/7183/14/CMP mereceu:

- a validação/concordância do Diretor do Departamento Municipal de Património (no qual se integra a Divisão Municipal de Compras) - Eng. TT, através do despacho: “Concordo. À consideração superior”;
- a validação/concordância do Diretor Municipal de Finanças e Património (no qual se integra o Departamento Municipal de Património e a Divisão Municipal de Compras) - Dr. UU, através do despacho: “À consideração superior. Proponho autorização das propostas de aprovação de 1. a 6., sujeitas a ratificação em próxima reunião de Câmara”.

**fp38** Também na data de 14.01.2014, as propostas de aprovação que constam na referida Informação mereceram a validação da Vice-Presidente à data (aqui D2), com o despacho: “Ao Senhor Presidente, para autorização”; e do Presidente (aqui D1) com o despacho: “Autorizo”.

**fp39** Nessa mesma data de 14.01.2014, no seguimento da Informação produzida e dos despachos proferidos, foi assinada pelo Vereador da Fiscalização e Proteção Civil - Dr. FF - uma Proposta com a referida Informação para deliberação em reunião de Câmara,

agendada para o dia 21.01.2014: Aquisição de serviços de segurança e vigilância - ratificação do ato de extinção do procedimento anterior e abertura de novo procedimento. REG. I/7769/14.

**fp40** Na Proposta assinada pelo Vereador da Fiscalização e Proteção Civil, submetida para votação em reunião de Câmara, é feita, no seu ponto 2, não só referência à Informação I/7183/148CMP e ao seu conteúdo, como a mesma Informação consta dos anexos à Proposta.

**fp41** Esta mesma Proposta submetida para votação em reunião de Câmara foi previamente visada pelo Departamento Jurídico e de Contencioso, tendo sido posteriormente agendada a sua apreciação para a reunião de Câmara de 21/01/2014.

**fp42** A ratificação da proposta foi realizada em reunião de executivo, de 21.01.2014 (ata da reunião de 21.01.2014).

**fp43** Na deliberação de 21.01.2014 foi considerado pelos Demandados, como fundamento de anulação do procedimento ADAQ/3/2013, o vertido nas Informações [I/7183/14CMP] e Despachos que lhe foram apresentados, inclusive, o facto de se não ter convidado uma das empresas concorrentes.

**fp44** À data do lançamento do procedimento ADAQ/3/2013 e da definição dos elementos do convite e caderno de encargos não era conhecida do Município a recomendação da ACT sobre os preços mínimos a praticar no sector.

**fp45** Esta recomendação ACT determina os preços mínimos dos serviços de segurança e vigilância, a contratar pelas entidades públicas, de modo a evitar o dumping laboral/social e a concorrência desleal, sendo um instrumento útil de orientação para aquelas.

**fp46** O convite inicial e o caderno de encargos do procedimento ADAQ/3/2013 continham um preço mínimo de contratação (PAB) mais baixo que o recomendado pelo ACT.

**fp47** Em 2014, o procedimento comum adotado no Município do Porto, para os processos de natureza aquisitiva de serviços, era que nenhuma proposta e informação poderia ser submetida para deliberação do Executivo Municipal sem ser previamente articulada e validada pelo Departamento Jurídico e de Contencioso.

**fp48** Aquando da oposição da assinatura do D1 e da D2, no dia 14.01.2014, na informação nº I/7183/14CMP, ambos representaram que o procedimento seria analisado e validado pelo Departamento Jurídico e de Contencioso do Município antes de ser submetido a discussão e deliberação pelo órgão competente, como efetivamente sucedeu.

- fp49** O Executivo camarário em funções no ano de 2014 foi o saído das eleições autárquicas que tiveram lugar em 29 de setembro de 2013.
- fp50** A instalação da Câmara para o mandato de 2013 a 2017 teve lugar a 22 de outubro de 2013.
- fp51** A dimensão do Município do Porto, segunda cidade do País, determina necessariamente a pendência permanente de um número considerado elevado de procedimentos concursais para satisfação de necessidades de fornecimento de bens e serviços à autarquia.
- fp52** Logo no início do mandato o Executivo confrontou-se com a necessidade de lançar o procedimento contratual para aquisição de serviços de segurança e vigilância que viria a ter o número ADAQ/3/2013.
- fp53** Razão da urgência aproximar-se a data de 31 de janeiro de 2014 em que chegava ao termo contrato de 2 anos então em vigor.
- fp54** Por tal razão, a deliberação de contratar foi tomada logo na 3.ª reunião do Executivo que teve lugar em 26 de novembro de 2013.
- fp55** O vereador FF, responsável pela proposta levada à reunião camarária de 21.01.2014, era licenciado em Direito, sendo um reputado jurista e com uma larga experiência de governação da autarquia tendo sido vereador com pelouros desde o ano de 2005.
- fp56** Na discussão da proposta em causa, para além do informado pelos serviços camarários, não foi suscitado por esses serviços qualquer dúvida sobre a sua legalidade ou capacidade de execução técnica.
- fp57** À data da reunião camarária de 21.01.2014, nenhuma entidade interessada - os concorrentes no procedimento - tinha suscitado qualquer questão de legalidade ou outra, em relação à Informação I/7183/14/CMP e ao aí proposto, que, àquela data, tivesse chegado ao conhecimento da vereação, situação que acontece com frequência.
- fp58** A Proposta levada à reunião camarária de 21.01.2014 para ratificação apresentava-se regularmente informada.
- fp59** Devendo salientar-se que, à data, os cargos de direção municipal eram exercidos por quadros técnicos qualificados, escolhidos por concurso.
- fp60** Com exceção dos vereadores falecidos no exercício de funções [LL em 15 de novembro de 2015 e FF em 1 de novembro de 2016] todos os demais demandados completaram o mandato que se concluiu em 24 de outubro de 2017.
- fp61** Os Demandados identificados como D9, D10, D11 e D12 eram, à data de 2014, vereadores sem pelouro.

- fp62** Em 2013 e 2014 os vereadores do Município do Porto, com pelouro atribuído, tinham direito a apenas um adjunto/assessor para os assessorar, que desempenhava funções de natureza política e não jurídica.
- fp63** Em 2013 e 2014, os vereadores do Município do Porto, sem pelouro atribuído, não tinham direito a qualquer adjunto/assessor, nem a qualquer apoio técnico.
- fp64** Os Demandados D9, D10 e D11 não dispunham, à data de janeiro de 2014, de assessores, nem tampouco e apesar da sua constante insistência, de gabinete de trabalho, de secretariado ou sequer de computadores de função que os auxiliassem no desempenho das funções, o que suscitou um certo e manifestado inconformismo da sua parte, enquanto vereadores sem pelouro do partido da “oposição” mais votado.
- fp65** Sendo certo que apenas cerca de um ano após a sua eleição se verificou, para tais vereadores sem pelouro indicados como D9, D10 e D11, a disponibilidade de um gabinete mais ou menos condigno e funcional, de uma secretária e de um computador.
- fp66** O Demandado D12 absteve-se na votação efetuada a 21.01.2014.
- fp67** No seguimento da deliberação camarária aprovada em 21.01.2014, o Município do Porto abriu o procedimento de ajuste direto para aquisição de serviços de segurança e vigilância, com a referência ADAQ/1/2014, no âmbito do Acordo Quadro n.º AQ-VS-2010, da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.. (Doc. 6 - procedimento ADAQ/1/2014 - convite e caderno de encargos)
- fp68** Foram convidadas para apresentar proposta todas as entidades integrantes do Acordo-Quadro, incluindo a Charon - Prestação de Serviços de Segurança e Vigilância, S.A..
- fp69** No procedimento foram também respeitadas as recomendações da Autoridade das Condições de Trabalho (ACT) quanto à definição de um valor mínimo para a contratação pública dos serviços de vigilância, não inferior ao custo (PAB), com o objetivo de prevenção de ilegalidades em matéria laboral, social, concorrencial e outras conexas no âmbito dos sistemas de segurança social e fiscal.
- fp70** O procedimento prosseguiu, tendo sido escolhida a proposta da candidata Securitas-Serviços e Tecnologia e Segurança, S.A e celebrado o respetivo contrato em 03.03.2014.
- fp71** A providência cautelar intentada pela Strong - Segurança, S.A, na qual esta requereu a desaplicação de normas constantes de convite para apresentação de propostas, no âmbito de procedimento de ajuste direto, para aquisição de serviços combinados de vigilância e segurança e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes, que

veio a ser lançado na sequência da decisão de abertura de novo procedimento - com decretamento provisório, ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) - [com o n.º de processo 136/14.0BEPRT], foi julgada extinta, por inutilidade superveniente da lide, em 13 de março de 2014.

**fp72** A providência cautelar intentada pela Strong - Segurança, S.A, na qual esta requereu a suspensão do ato de revogação da decisão de contratar e a intimação do Município do Porto para se abster de celebrar contrato com a concorrente “Securitas - Serviço e Tecnologia de Segurança, S.A.” ou, caso o mesmo tivesse sido ou viesse a ser celebrado, a suspensão da sua eficácia [com o n.º de processo 336/14.3BEPRT-A], foi indeferida por decisão do Tribunal de 7 de maio de 2014.

**fp73** O Departamento Jurídico e de Contencioso é composto pelos juristas do Município do Porto possuindo, entre outras, a competência para analisar a legalidade das propostas levadas às reuniões do executivo camarário.

**fp74** A herança do falecido LL permanece indivisa na medida em que não foi efetuada partilha.

**fp75** Desde 2012, que a demandada DD (D4) e FF se encontravam divorciados.

**fp76** Em 2013, FF veio a ser eleito Vereador da Câmara do Porto, tendo tomado posse, em 22.10.2013, e exercido funções como Vereador responsável pelos pelouros da Fiscalização e Proteção Civil.

**fp77** Já em julho de 2016, veio a suspender o mandato por motivos de doença e faleceu em novembro desse mesmo ano.

**fp78** A demandada SS (D16) à data dos factos, trabalhava na Divisão Municipal de Compras do Município do Porto como Técnica Superior.

**fp79** Superiormente foi decidido abrir um procedimento de ajuste direto no seguimento de Acordo Quadro n.º AQ-VS-2010 da então Agência Nacional de Compras Públicas. E.P.E.(ANCP) à qual sucedeu a Entidade de Serviços Partilhados do Ministério da Saúde. IP (ESPAP.IP). Internamente, designou-se o procedimento de ADAQ/3/2013/DMC para contrato de aquisição de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes, dado o contrato em vigência terminar a 31 de janeiro de 2014 e a necessidade de a prestação ser manifesta.

**fp80** Em 2010, a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., (ANCP), celebrou o Acordo Quadro n.º AQ-VS-2010, para aquisição de serviços de segurança e vigilância.

**fp81** Para a formação do novo contrato, o Município pôde recorrer àquele Acordo Quadro, sendo que para o efeito deveriam ser convidadas a apresentar proposta todas as

entidades que foram selecionadas, no âmbito do acordo quadro - Lote 17 da (ANCP).  
Eram sete (7) as entidades a convidar.

**fp82** Aquando da análise das propostas apresentadas, o júri (do qual fazia parte esta demandada), elaborou o relatório preliminar, colocando em primeiro lugar a concorrente Strong, Segurança SA.

**fp83** A cláusula 8.<sup>a</sup> do convite definia como preços anormalmente baixos os "preços unitários das propostas iguais ou inferiores a 50% dos preços unitários base".

**fp84** O júri não encontrou nenhum motivo que violasse o disposto nas peças procedimentais e propôs a Strong como primeira classificada, sendo que a mesma demandada (D16) assinou o relatório preliminar como membro do júri.

**fp85** Em sede de audiência prévia, houve concorrentes a questionar a decisão do júri, alertando para a existência de uma Recomendação da Autoridade das Condições de Trabalho e juntando outros documentos que vinham questionar a legalidade da decisão do júri.

**fp86** Perante este facto, a mesma demandada (D16) pediu reunião ao seu superior hierárquico imediato, Chefe de Divisão da Divisão Municipal de Compras, Dr. ° VV, para lhe dar conta da existência da Recomendação da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), datada de 12 de abril de 2012, assinada pelo responsável máximo àquela data, o Inspetor-Geral do Trabalho WW.

**fp87** A ACT tinha lançado o que apelidou de programa de intervenção inspetiva, tendo definido na Recomendação o cálculo dos custos mínimos, com a discriminação das componentes integrantes do preço dos serviços de segurança privada, calculados ao mês. Com a menção expressa de que os valores aí ínsitos correspondem somente a custos diretos do pessoal de vigilância afeto à prestação do serviço considerando um turno de 8h., com a advertência de que a utilização de turnos superiores a 8 h agravaria os custos por força dos acréscimos legais do trabalho suplementar e respetiva TSU.

**fp88** Mais, informava a ACTE de que os valores indicados assentavam no CCT do setor e na atualização salarial, mas não tinham em conta as alterações a serem efetuadas ao Código de Trabalho previstas em sede de concertação social de 18 de janeiro de 2012.

**fp89** O identificado chefe de divisão da Divisão Municipal de Compras, VV, ordenou à mesma demandada (D16), a verificação dos preços apresentados pela Strong Segurança SA e se estariam abaixo do custo na perspetiva da Recomendação.

**fp90** A demandada (D16) fez essa análise com base nos valores avançados pela ACT e num estudo da Deloitte que o suportava e conclui que efetivamente os preços estavam

a abaixo do custo. Conclusão que mais tarde, essa demandada veio a reportar para a Informação em causa em 3. “Considerando o conteúdo da referida recomendação verifica-se que o preço anormalmente baixo (PAB) definido no caderno de encargos corresponde a um valor substancialmente mais baixo do que aquele que aquele em que a média pode resultar daquela recomendação.”

**fp91** Na sequência do conhecimento da Recomendação e do apuramento dos valores, o Chefe de Divisão, solicitou que perante os factos se procedesse ao “cancelamento” do procedimento e se prorrogasse o prazo do contrato em vigor, e se iniciasse no imediato, novo procedimento por referência ao Acordo Quadro, alterando a cláusula do preço (anormalmente baixo) e anexando ao convite a recomendação da ACT.

**fp92** Uma vez que a prorrogação de prazo se esgotaria dentro de pouco tempo e que a decisão de adjudicação dependia da Camara Municipal, o Chefe de Divisão solicitou à demandada (D16), com urgência, a elaboração de uma informação a remeter ao Presidente do Município, o demandado (D1) AA.

**fp93** O júri deste procedimento era constituído por dois (2) elementos das compras (neste caso, a demandada [D16] e XX), um elemento do jurídico/jurista (YY) e dois (2) elementos do serviço requisitante, constituído pelo Comandante da Polícia Municipal, ZZ, e o segundo Comandante, AAA, em sua substituição.

**fp94** Quando a mesma demandada (D16) iniciou a elaboração da informação tinha dúvidas quanto ao fundamento jurídico que deveria ser invocado, tendo solicitado apoio à identificada YY através de email datado de 10 de janeiro de 2014 para analisar a sua informação, tendo-a anexado ao respetivo email.

**fp95** Simultaneamente, a este pedido de informação, o Chefe de Divisão também, pediu informação à jurista identificada, sobre a questão da prorrogação do contrato em execução, enquanto não se finalizasse o novo procedimento.

**fp96** Depois disso, o mesmo Chefe de Divisão insiste por email com a identificada jurista YY, dando também conhecimento à jurista BBB, à data Chefe de Divisão Municipal de Contencioso e Apoio à Contratação, para que aquela se pronuncie sobre a informação produzida pela demandada (D16) SS.

**fp97** A 13 de janeiro o Chefe de Divisão, VV, agradece a informação enviada pela jurista YY sobre o contrato e relembra que falta a análise e os contributos para a informação enviada, estando a referir-se à informação que está em apreço nestes autos.

**fp98** Aquando da elaboração da informação, deu-se conta de que uma das empresas (Charon, Prestação de Serviços de Segurança e Vigilância, S.A.) não se tinha

pronunciado em sede de audiência prévia, e verifica-se, que por lapso, não tinha sido convidada.

**fp99** A mesma demandada (D16) avisa o identificado VV sobre este facto e comunica-lhe que iria juntar esse elemento também à informação, tendo o mesmo concordado.

**fp100** Como não se tinha recebido informação jurídica sobre a questão em apreço, o mesmo VV, reúne em sala com a identificada YY e de seguida ordena à demandada para dar a informação como concluída.

**fp101** A demandada (D16) regista a informação com o NUD 1/7183/14/CMP, dando conhecimento deste facto por email, ao identificado VV no dia 14 de janeiro de 2014.

**fp102** Da Deliberação n.º 1409/2012, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 196, de 10 de outubro de 2012, no que concerne à Divisão Municipal de Compras não consta expressamente como obrigação solicitar informação jurídica ou parecer na área da contratação pública, constando, tão só, que lhe compete assegurar, em colaboração com os serviços, os procedimentos necessários à concretização dos concursos de aquisições de bens e serviços.

**fp103** Após a elaboração dessa informação e preparação do procedimento seguinte, a mesma demandada (D16), então grávida à data de oito meses de gestação, entra de baixa médica, por recomendação médica, nomeadamente, por apresentar diabetes gestacional que lhe causavam preocupação e, conseqüentemente cansaço acrescido ao cansaço normal em fase final de gestação.

**fp104** Em regra, as informações da Divisão Municipal de Compras elaboradas pelos seus diversos técnicos eram submetidas para apreciação ao Departamento Municipal Jurídico e de Contencioso que integrava a Divisão Municipal de Estudos e Assessoria Jurídica que assegurava a consultadoria jurídica aos diversos serviços do município. Quando se tratava de matérias da contratação pública era feita à Divisão Municipal de Contencioso e Apoio à Contratação, cfr 10 c) da deliberação n.º 1409/2012, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 196 de 10 de outubro de 2012.

**fp105** No mencionado Acordo Quadro n.º AQ-VS-2010, no seu artigo 18.º, n.º 1, alínea b), consta o seguinte:

“Para a prestação de serviços a realizar no âmbito geográfico definido para mais do que um lote regional (lotes 1 a 7, 9 a 15 e 17 a 23) ou para os lotes nacionais (lotes 8, 16 e 24), deve ser efectuado convite aos prestadores de serviços seleccionados para o lote nacional (lotes 8, 16 e 24).”

### C. Factos considerados não provados:

- C1** Que a informação aludida em fp 6 e fp 7 se tenha justificado apenas na existência de uma recomendação da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) para a prática de um preço mínimo na atividade dos serviços de segurança que a proposta a adjudicar não atingia.
- C2** Que na sequência de diligências efetuadas pelo Tribunal de Contas, aquando da verificação interna da de gerência do 2014 do Município do Porto, se constatou que o Município não acatou as decisões da jurisdição administrativa.
- C3** Os serviços de vigilância e segurança do Município do Porto são, quase na sua totalidade, assegurados pela empresa “Securitas” desde 2003 até ao presente, depois de realizados os procedimentos legalmente obrigatórios para a celebração dos sucessivos contratos.
- C4** Ao prestar a mesma informação mencionada em fp 6 e fp 7, não devidamente fundamentada de um ponto de vista jurídico/legal, a Técnica Superior (SS) não agiu com a prudência e zelo a que estava obrigada e de que era capaz, nomeadamente, não acautelando que tal informação fosse, em caso de dúvida, uma vez que não tinha formação jurídica, submetida a parecer da Divisão Municipal de Contencioso e Apoio à Contratação, já que não efetuou feita nenhuma proposta nesse sentido.
- C5** O Diretor do Departamento Municipal de Património da CMP e Demandado (TT), limitou-se a despachar/dar parecer na mesma informação I/7183/14/CMP, de 14.01.2014, com a mesma data, “Concordo. À Consideração superior”.
- C6** O mesmo Diretor do Departamento Municipal de Património (TT), devia ter tomado o cuidado lhe era exigível e de que era capaz, para questionar a referida informação, ou para emitir parecer no sentido de tal Informação ser analisada pela Divisão Municipal de Contencioso e Apoio à Contratação.
- C7** Ao não o fazer, limitando-se a despachar/dar parecer na Informação I/7183/14/CMP, de 14.01.2014, com a mesma data, “Concordo. À Consideração superior”, o Demandado agiu com falta de cuidado que lhe era exigível e de que era capaz, atentas as funções e cargo que ocupava no Município.
- C8** O Diretor Municipal da Direção Municipal de Finanças e Património (DMFP), e demandado UU, ao qual estava hierarquicamente subordinado o Departamento Municipal de Património (chefiado por TT), limitou-se a despachar/dar parecer na Informação I/7183/14/CMP, de 14.01.2014, com a mesma data, “À Consideração superior. Proponho autorização às propostas de aprovação 1. A 6., sujeitas à retificação em próxima reunião da Câmara”.

**C9** Pelo que o mesmo devia ter tomado o cuidado que lhe era exigível e de que era capaz, para questionar a referida informação, ou para emitir parecer no sentido de tal Informação ser analisada pela Divisão Municipal de Contencioso e Apoio à Contratação.

**C10** Ao não o fazer, limitando-se a despachar/dar parecer na Informação I/7183/14/CMP, de 14.01.2014, com a mesma data, nos termos já referidos, o mesmo demandado agiu com falta de cuidado que lhe era exigível e de que era capaz, atentas as funções e cargo que ocupava no Município.

**C11** Os demandados AA, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal do Porto e BB, na qualidade de Vice-Presidente da Câmara Municipal do Porto, ao despacharem a referida Informação I/7183/14/CMP, de 14.01.2014, nos moldes apontados de fp a fp 12 e fp 16, não se acautelaram no sentido de que tal Informação e Proposta estivessem de acordo com a legalidade, permitindo que fosse aprovado o seu conteúdo.

**C12** E os demandados CC, FF, II, JJ, LL, MM, NN, OO, PP, QQ, e RR, com os seus votos favoráveis e abstenção do último, também não se acautelaram no sentido de que tal Informação e Proposta estivesse de acordo com a legalidade, permitindo que fosse aprovado o seu conteúdo.

**C13** Os autarcas referidos nos pontos antecedentes agiram livre e conscientemente, sem a prudência atenção e zelo que lhe era exigível no exercício das suas funções e cargos, enquanto eleitos locais, votando favoravelmente, com a referida abstenção, o conteúdo de uma informação e proposta não juridicamente fundamentada, elaborada por uma Técnica superior não jurista e sem estar acompanhada de um parecer jurídico da Divisão Municipal de Contencioso e Apoio à Contratação.

**C14** Contribuindo com as suas condutas pouco zelosas para o prejuízo sofrido pela autarquia decorrente da obrigação de indemnizar determinada pela jurisdição administrativa.

#### **III.1.b. Motivação de facto:**

- 36.** Para a formação da convicção deste Tribunal relativamente à matéria de facto vertida nos itens precedentes, procedeu-se a uma análise crítica, conjugada e prudencial de todo o acervo probatório produzido, em estrita observância do disposto nos Art.ºs 607.º, n.ºs 4 e 5 do CPC (aplicável *ex vi* do Art.º 80.º da LOPTC).
- 37.** Como premissa metodológica, o Tribunal cuidou de destrinçar, nas alegações das partes, o que constitui facticidade pura - eventos do mundo exterior e estados psíquicos apreensíveis - das conclusões de cariz estritamente jurídico ou valorativo, as quais, por excederem o pendore de objetividade da fundamentação fática, foram remetidas para a sede própria de subsunção jurídica.

38. Feita esta contextualização metodológica, o Tribunal atendeu, em primeiro lugar, aos factos admitidos por acordo - expressa ou implicitamente - nos articulados de contestação, nomeadamente quanto à identidade e funções institucionais de cada um dos demandados, às condutas materiais descritas na petição inicial do Ministério Público, e à sequência procedimental que conduziu à deliberação do Executivo da Câmara Municipal do Porto de 21 de janeiro de 2014, por via da qual foi extinto o procedimento concursal ADAQ/3/2013 e determinado o lançamento do procedimento ADAQ/1/2014. Com efeito, nenhum dos demandados pôs em causa a ocorrência material dessa deliberação, o seu conteúdo, nem o cargo que exercia à data dos factos, divergindo apenas quanto ao contexto, às particularidades e às ilações jurídicas a dela retirar, designadamente no que respeita à ilicitude da conduta e ao grau de culpa que lhes é imputável.
39. No que respeita à prova documental, e especificamente aos documentos oferecidos com o requerimento inicial do Ministério Público ou aqui requisitados, o Tribunal considerou, em especial, os seguintes:
- . o Processo 2593/14 - Município do Porto (Gerência de 2014) e respetivos anexos, que constitui o suporte genético da ação e que evidencia, de forma sistematizada, as irregularidades detetadas pelo Tribunal de Contas no âmbito da fiscalização da atividade contratual do Município. É neste processo que se documenta a sequência que conduziu à condenação da autarquia ao pagamento à empresa Strong - Segurança, S.A. da quantia de € 103.792,74, a título de indemnização por lucros cessantes e custas judiciais, na sequência da anulação ilegal do procedimento concursal ADAQ/3/2013;
  - . o Relatório de Auditoria n.º 1/2023-VIC, elaborado no âmbito do Processo Administrativo n.º 19/2023, que apreciou a legalidade da contratação de serviços de segurança e vigilância pelo Município do Porto e identificou as infrações financeiras reintegratórias indiciadas aos agentes decisores e técnicos intervenientes. Este relatório integra a análise das peças do procedimento concursal, das propostas apresentadas pelas empresas concorrentes, da deliberação do executivo municipal de 21 de janeiro de 2014 e das decisões jurisdicionais subsequentes;
  - . o PEQD n.º 102/2015, processo de execução de quitação de dívida que documenta o efetivo pagamento da quantia indemnizatória à Strong - Segurança, S.A., comprovando a realização do dano patrimonial ao Município do Porto e, por consequência, ao erário público;
  - . as certidões de óbito, as habilitações de herdeiros e as participações à Autoridade Tributária referentes aos demandados D4 (FF, entretanto falecido) e D7 (LL, igualmente

falecido), documentos que fundamentam a legitimidade processual passiva dos respetivos herdeiros - designadamente, DD, GG e HH (herdeiros de D4) e KK (herdeira de D7) -;

. os documentos do processo ADAQ/3/2013, com especial destaque para: os Cadernos de Encargos (CE) e respetivos convites, que definem as regras do Acordo Quadro (Lote 17) promovido pela ESPAP/ANCP e as condições exigidas pelo Município; os registos da plataforma acinGov, que comprovam a regularidade formal dos prazos e a tramitação eletrónica do procedimento; as propostas submetidas pelas empresas concorrentes (Strong - Segurança, Securitas, Prosegur, Prestibel, Grupo 8 e consórcio 2045-Gália), com as respetivas listas de preços unitários, declarações de aceitação do caderno de encargos, alvarás e planos de formação; e o Relatório Preliminar do júri de avaliação, que documentou a exclusão de algumas concorrentes e a classificação da proposta da Strong em 1.º lugar, por apresentar o preço mais baixo;

. a Recomendação da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) (Doc. 2), que definiu custos mínimos de referência para o setor da segurança privada e cujo teor foi invocado, na informação interna «Informação I/7183/14/CMP», para fundamentar a proposta de extinção do procedimento ADAQ/3/2013. Este documento é central para a compreensão do iter decisório que conduziu à deliberação de 21 de janeiro de 2014, porquanto evidencia o fundamento utilizado pelos serviços municipais; e

. as comunicações internas do Município do Porto (e-mails e informações de serviço), incluindo a «Informação I/7183/14/CMP», que constituem os documentos preparatórios da deliberação de 21 de janeiro de 2014 e revelam o iter administrativo interno, os agentes nele intervenientes e o conteúdo das informações técnicas e jurídicas que foram apresentadas ao órgão executivo. Estes documentos são particularmente relevantes para a apreciação do grau de diligência exigível aos demandados, maxime aos técnicos e dirigentes da Divisão Municipal de Compras e da Direção Municipal de Serviços Jurídicos e de Contencioso.

**40.** No que respeita à prova documental oferecida pelos demandados nas respetivas contestações, foram ponderados os seguintes documentos:

. o acórdão do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Proc. 336/14.3BEPRT) e o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (Rec. 01131/15), juntos pela contestação conjunta dos demandados D1 a D3, D5 a D6, D7 (herdeira), D8 a D13. Estes arestos - que declararam ilegais os atos anulatórios do procedimento ADAQ/3/2013 e confirmaram a obrigação de indemnização à Strong - Segurança, S.A. - foram juntos pelos demandados com o propósito de demonstrar que a declaração de ilegalidade resultou de uma apreciação ex post

que não poderia ser exigível aos membros do executivo no momento da deliberação, invocando a tutela da confiança no assessoramento técnico-jurídico interno de que dispunham;

. os pareceres e informações internas da Câmara Municipal do Porto, juntos pela contestação conjunta, que documentam o circuito de informação e assessoramento que precedeu a deliberação de 21 de janeiro de 2014. Estes documentos foram valorados em conjugação com os depoimentos de parte e testemunhais, a fim de aferir, por um lado, a suficiência e a correção das informações prestadas pelos serviços técnicos e jurídicos ao órgão executivo e, por outro, o grau de escrutínio que cada membro desse órgão, em função das suas responsabilidades funcionais, estava obrigado a exercer;

. as cópias de correspondência eletrónica (e-mails), documentos do procedimento ADAQ/1/2014 e o ofício da ACT, juntos pelos demandados D15 (UU) e D17 (TT), que procuram contextualizar a atuação dos técnicos da Divisão Municipal de Compras, demonstrando o circuito de informação que os levou a propor a extinção do procedimento e a elaborar a documentação de suporte para o novo concurso. Estes documentos foram igualmente valorados à luz dos depoimentos de parte prestados;

. os documentos e e-mails trocados em janeiro de 2014, juntos pela demandada D16 (SS), que corroboram a versão por esta apresentada quanto ao circunstancialismo que antecedeu a deliberação de 21 de janeiro de 2014, designadamente na elaboração da «Informação I/7183/14/CMP» e nas instruções que terá recebido de superiores hierárquicos.

41. Na 1.<sup>a</sup> sessão de audiência de discussão e julgamento, realizada em 19 de janeiro de 2026, foram ouvidos em depoimento de parte os seguintes demandados:

. AA (D1), identificado como Presidente da Câmara Municipal do Porto de outubro de 2013 a outubro de 2025, tendo antes exercido a presidência da Associação de Comércio e Indústria. O depoimento incidiu sobre a totalidade da matéria de facto da sua contestação (gravação: 00:04:29 a 00:54:24, 1.<sup>a</sup> sessão). O demandado, dando conta da estrutura organizativa e procedimental do Município do nível de delegação de competências do executivo que liderava, afirmou ter atuado com base nas informações técnicas e jurídicas que lhe foram apresentadas pelos serviços municipais competentes, sustentando que a decisão de extinguir o procedimento foi tomada no convencimento da sua legalidade, tendo em conta os riscos de invalidade identificados pelos serviços. O depoimento foi valorado com as devidas reservas, mas revelou-se esclarecedor quanto ao nível de conhecimento e participação funcional na deliberação em causa.

. BB (D2), identificada como Professora na Faculdade de Medicina da Universidade do Porto, tendo exercido funções executivas no Município do Porto como Vice-Presidente, em dois mandatos (2009-2013, com os pelouros da Educação, Juventude e Ação Social, e 2013-2017, com os pelouros da Educação, Juventude, Recursos Humanos, Sistemas de Informação, Finanças e Património). Prestou depoimento sobre a totalidade da matéria de facto da sua contestação (gravação: 00:56:27 a 01:20:20, 1.ª sessão). Descreveu o funcionamento do órgão executivo e o processo habitual de aprovação das propostas de deliberação, realçando a sua dependência do trabalho de assessoramento técnico e jurídico dos serviços. O depoimento foi valorado, tendo-se atendido com particular atenção à natureza dos pelouros por si tutelados, designadamente os de Finanças e Património, e à consequente obrigação funcional de maior escrutínio em matéria de procedimentos de contratação pública.

. MM (D8), identificado como Vereador na Câmara Municipal do Porto em vários mandatos (2005-2008, sem pelouros; 2013-2017, com o pelouro da Habitação e Ação Social; e 2017-2021, sem pelouros). O depoimento incidiu sobre a totalidade da matéria de facto da sua contestação (gravação: 01:22:56 a 01:42:32, 1.ª sessão). O demandado salientou que, à data da deliberação, não tinha qualquer intervenção direta nos procedimentos de contratação pública da Divisão de Compras, tendo votado favoravelmente a proposta com base na informação que lhe foi apresentada e na confiança depositada nos serviços técnicos e jurídicos municipais. Fez, ainda, algumas considerações sobre as questões atinentes ao dumping social inerente à Recomendação produzida pela ACT.

. NN (D9), identificada como Vereadora no Município do Porto, em substituição em 2007 e, no mandato de 2013-2017, como Vereadora sem pelouros nem funções executivas atribuídas. O depoimento incidiu sobre a totalidade da matéria de facto da sua contestação (gravação: 01:43:20 a 01:55:26, 1.ª sessão). A demandada sublinhou a sua condição de vereadora sem pelouro como circunstância determinante para a compreensão do seu papel na deliberação, afirmando que a sua participação se limitou à votação de uma proposta cuja fundamentação técnica e jurídica foi integralmente elaborada pelos serviços municipais. Mas considerou que a argumentação dos serviços era robusta e fundamentada, sendo que o departamento jurídico tinha validado a proposta.

. SS (D16), identificada como Técnica Superior da Câmara Municipal do Porto desde 2010, tendo desempenhado em 2013/2014 funções de Técnica Superior na Divisão Municipal de Compras, com acompanhamento dos procedimentos e gestão de contratos. Respondeu à matéria dos n.ºs 1 a 28 e 31 a 40 da sua contestação (gravação: 01:57:23 a 02:43:23, 1.ª sessão). Este depoimento foi o mais extenso e detalhado da 1.ª sessão, atento o papel que a depoente

desempenhou na elaboração das informações técnicas que sustentaram a deliberação de 21 de janeiro de 2014. A demandada descreveu pormenorizadamente o processo de elaboração da «Informação I/7183/14/CMP», a forma como tomou conhecimento da recomendação da ACT e a omissão de interpelação de uma empresa do acordo quadro, as diretivas que recebeu de superiores hierárquicos e o contexto em que foi proposta a extinção do procedimento ADAQ/3/2013. O seu depoimento foi ponderado com as cautelas inerentes ao interesse na causa, sendo especialmente relevante para a apreciação da cadeia de responsabilidades na produção do ato deliberativo em causa.

42. Na 2.<sup>a</sup> sessão de audiência de discussão e julgamento, realizada em 21 de janeiro de 2026 (período da manhã), foram ouvidos, por videoconferência, os seguintes demandados:

. CC (D3), identificado como Arquiteto, professor catedrático aposentado da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, tendo exercido funções de Vereador no Município do Porto (2009-2013, sem pelouros; 2013-2017, com o pelouro do Urbanismo). O depoimento incidiu sobre a totalidade da matéria de facto da sua contestação (gravação: 00:02:06 a 00:24:17, 2.<sup>a</sup> sessão), tendo abordado que, não obstante se encontrar na oposição ao executivo camarário, mas também por causa disso, não deixou de confirmar que os procedimentos foram verificados pelos serviços jurídicos e financeiros.

. II (D5), identificada como Vereadora na Câmara Municipal do Porto, com o pelouro dos Transportes (2013-2017), tendo sido também Presidente do Conselho de Administração da empresa municipal GO PORTO, e com os pelouros dos Transportes, Proteção Civil e Fiscalização no mandato subsequente (2017-2021). Prestou depoimento sobre a totalidade da matéria de facto da sua contestação (gravação: 00:30:30 a 00:53:58, 2.<sup>a</sup> sessão). Desenvolveu os termos procedimentais anteriores à deliberação e, bem assim, as questões que estiveram na origem da extinção do procedimento anterior e do prosseguimento do novo.

. JJ (D6), identificado como Engenheiro, tendo exercido funções no Município do Porto de 2013 a 2025 - no primeiro mandato como Vereador responsável pelas pastas do Ambiente e Inovação, e nos dois mandatos seguintes como Vice-Presidente. Prestou depoimento sobre a totalidade da matéria de facto da sua contestação (gravação: 00:55:05 a 01:15:27, 2.<sup>a</sup> sessão).

. OO (D10), identificado como Advogado, ex-Subsecretário de Estado do Orçamento, ex-Presidente de empresa municipal em Vila Nova de Gaia e ex-Administrador do Metro do Porto. Foi Vereador no Município do Porto, no mandato de 2013-2017, sem pelouro atribuído. Prestou depoimento sobre a totalidade da matéria de facto da sua contestação (gravação: 01:16:30 a 01:30:43, 2.<sup>a</sup> sessão).

. PP (D11), identificado como Economista e docente da Faculdade de Economia do Porto desde 1996. Exerceu funções como Vereador independente sem pelouros no Município do Porto de 2013 a junho de 2016, data a partir da qual lhe foi atribuído o pelouro do Desenvolvimento Económico. Prestou depoimento sobre a totalidade da matéria de facto da sua contestação (gravação: 01:31:45 a 01:44:50, 2.ª sessão). Sublinhou que, à data da deliberação de 21 de janeiro de 2014, exercia ainda funções de vereador sem pelouro nem funções executivas.

. QQ (D12), identificado como licenciado em Engenharia, ex-Deputado à Assembleia da República (1999-2006), tendo exercido funções na Câmara Municipal do Porto como Vereador sem pelouros entre 2013 e 2017. Prestou depoimento sobre a totalidade da matéria de facto da sua contestação (gravação: 01:45:32 a 01:59:20, 2.ª sessão).

. RR (D13), identificado como licenciado em Economia e atual diretor técnico de uma sociedade de contabilidade. Foi Vereador na Câmara Municipal do Porto entre 2011 e 2017, eleito pela CDU, sem pelouro e em regime de não permanência. Prestou depoimento sobre a totalidade da matéria de facto da sua contestação (gravação: 02:00:11 a 02:25:52, 2.ª sessão).

43. Estes depoimentos destes demandados D3, D5, D6, D10, D11, D12 e D13, referentes a membros do executivo municipal sem pelouros diretamente relacionados com a contratação pública de serviços de segurança e vigilância, foram valorados de forma articulada. Na essência, todos confirmaram ter votado (sem prejuízo da abstenção do demandado D13, mas que se incluía na estratégia política da CDU de votar contra ou de se abster em questões respeitantes a serviços camarários externalizados) a proposta de deliberação de 21 de janeiro de 2014 com base nas informações técnicas e jurídicas apresentadas pelos serviços, não tendo solicitado pareceres adicionais nem questionado os fundamentos invocados. Estas declarações, avaliadas criticamente à luz das máximas da experiência comum e dos deveres de cuidado inerentes ao exercício de funções executivas em órgão autárquico - independentemente da atribuição formal de pelouros -, revelam-se relevantes para a ponderação do grau de diligência exigível a cada um dos demandados.

44. Na 3.ª sessão de audiência de discussão e julgamento, realizada em 21 de janeiro de 2026 (período da tarde), foi ouvido ainda em depoimento de parte:

. UU (D18), identificado como ex-Diretor de Finanças e Património da Câmara Municipal do Porto entre 2010 e 2022 e atual Diretor Municipal de Finanças da Câmara Municipal de Lisboa. O depoimento incidiu sobre os artigos 31.º a 123.º da sua contestação (gravação: 00:03:49 a 00:29:12, 3.ª sessão). Este demandado, na sua qualidade de dirigente com responsabilidade direta sobre a área financeira e patrimonial do Município, prestou

declarações fundamentais sobre o processo de instrução e validação interna da proposta que sustentou a deliberação de 21 de janeiro de 2014, a cadeia hierárquica de comunicação e a sua intervenção pessoal nos atos preparatórios do procedimento ADAQ/1/2014. O seu depoimento foi valorado com especial atenção, atenta a posição de chefia intermédia que ocupava e a influência que a sua atuação terá tido sobre as decisões dos membros do órgão executivo.

45. Todos estes depoimentos de parte, na sua globalidade, foram valorados com as cautelas inerentes ao estatuto processual dos declarantes e ao seu interesse direto no desfecho da ação. Não obstante, nos pontos em que se verificou coincidência entre as versões apresentadas pelos demandados e o acervo documental e testemunhal, foram considerados aptos a confirmar a matéria de facto. Nos pontos divergentes, a prova documental e os depoimentos das testemunhas foram os elementos determinantes para a formação da convicção do Tribunal.
46. Nesta mesma 3.<sup>a</sup> sessão de audiência de discussão e julgamento, realizada em 21 de janeiro de 2026 (período da tarde), foram ouvidas as seguintes testemunhas arroladas pelos demandados D1, D2, D3, D7, D8, D9, D10, D11, D12, D13, D14 e D15:

. BBB (testemunha comum à demandada D16), identificada como ex-Dirigente do Departamento Jurídico da Câmara Municipal do Porto, onde exerceu funções de 1999 a setembro de 2014, tendo chefiado, nesse período, a Divisão de Apoio Jurídico e, depois, a Divisão de Contencioso e Apoio à Contratação. Atualmente exerce funções na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (gravação: 00:30:55 a 01:00:58, 3.<sup>a</sup> sessão). Este testemunho foi parco em contextualização e marcado pela ausência de memória da depoente que se justificou por razões de saúde.

. CCC, identificada como jurista que integra os quadros técnicos da Câmara Municipal do Porto desde 1999. À data dos factos, exercia as funções de Diretora Municipal da Presidência da Câmara Municipal do Porto, cargo que abandonou em 2014 para integrar o Conselho de Administração do Porto de Leixões, tendo regressado à Câmara em 2017. Atualmente é vogal do Conselho de Administração do Porto de Leixões (gravação: 01:02:10 a 01:31:51, 3.<sup>a</sup> sessão). O depoimento desta testemunha incidiu sobre a organização dos serviços municipais e os circuitos de assessoramento ao órgão executivo em 2013 e 2014 (incluindo na sua informatização), revelando-se de particular relevância para compreender a articulação entre a Direção Municipal da Presidência, os serviços jurídicos e a Divisão de Compras na preparação das propostas de deliberação.

. DDD, identificada como jurista da Câmara Municipal do Porto desde 2001. Em 2013-2014, exercia as funções de Chefe de Divisão de Apoio aos Órgãos Autárquicos, tutelando os serviços que secretariavam os órgãos executivo e deliberativo da Câmara Municipal do Porto (gravação: 01:34:10 a 01:49:06, 3.ª sessão). O seu depoimento permitiu ao Tribunal reconstituir, com precisão, as regras de funcionamento do órgão executivo, o modo como as propostas de deliberação eram instruídas e submetidas à aprovação, e a natureza dos documentos que os membros do executivo habitualmente tinham à sua disposição antes de votar.

. EEE, identificada como assistente técnica na Câmara Municipal do Porto há 39 anos, com habilitação académica de licenciatura. Esclareceu que só transitou para funções de apoio à vereação em abril de 2015 e que, anteriormente, estava afeta à Divisão Municipal dos Órgãos Autárquicos, secretariando os vereadores da oposição sem pelouro (gravação: 01:50:15 a 01:55:12, 3.ª sessão). O seu depoimento foi valorado com as devidas reservas quanto à sua relevância para a factualidade imputada, dado que a depoente apenas iniciou funções na vereação após a data da deliberação em causa.

. FFF, identificado como atual Vereador na Câmara Municipal do Porto. Antes de assumir funções de vereação em 2017, iniciou funções como Diretor Municipal da Presidência da Câmara Municipal do Porto em setembro de 2014, ou seja, após a deliberação de 21 de janeiro de 2014. À data dos factos em discussão, era Vereador na Câmara Municipal de Gondomar (gravação: 01:55:50 a 02:05:27, 3.ª sessão). O seu depoimento incidiu sobre o funcionamento dos serviços da presidência da Câmara Municipal do Porto, sendo valorado na perspetiva institucional e comparativa.

. GGG, identificado como jurista e ex-Chefe de Gabinete do Presidente AA, funções que exerceu na Câmara Municipal do Porto de dezembro de 2013 a outubro de 2015 (gravação: 02:06:37 a 02:22:55, 3.ª sessão). Este testemunho foi de particular relevância para aferir o nível de informação do Presidente da Câmara quanto à fundamentação da deliberação de 21 de janeiro de 2014, a natureza dos pareceres e assessorias a que o gabinete da presidência teve acesso no período anterior à deliberação (sobretudo da personalidade do Dr. EE, reconhecidamente rigoroso no ponto de vista procedimental e de defesa do interesse público), e o papel do gabinete na articulação entre o executivo e os serviços técnicos e jurídicos municipais.

**47.** Por sua vez, na 4.ª sessão de audiência de discussão e julgamento, realizada em 23 de fevereiro de 2026, foram ouvidas as seguintes testemunhas:

. YY, identificada como técnica superior aposentada há cerca de seis anos, que exerceu funções na Câmara Municipal do Porto na carreira técnica superior de Direito, tendo prestado serviço na Divisão Municipal de Compras e, posteriormente, no Departamento Jurídico e Contencioso. Declarou conhecer os demandados, sem que tal facto a impedisse de depor com isenção (gravação: 00:01:14 a 00:46:11, 4.<sup>a</sup> sessão). O depoimento desta testemunha foi dos mais extensos da fase testemunhal e revelou-se essencial para o Tribunal, na medida em que a depoente pôde descrever, com base no seu conhecimento direto e experiência funcional, os procedimentos adotados na Divisão Municipal de Compras em matéria de contratação pública por Acordo Quadro, a articulação entre os serviços técnicos e o departamento jurídico, e o modo como a Recomendação da ACT foi incorporada no processo de instrução do procedimento ADAQ/3/2013. O testemunho permitiu ainda esclarecer aspetos relevantes quanto ao conhecimento institucional dos vícios de que o primeiro procedimento eventualmente padecia, designadamente a omissão do convite à empresa Charon.

. VV, identificado como técnico superior da Câmara Municipal do Porto, atualmente a exercer funções na Direção Municipal de Educação. Em 2012, integrava a Divisão de Compras (gravação: 00:47:19 a 01:00:09, 4.<sup>a</sup> sessão). O seu depoimento incidiu sobre os procedimentos de contratação pública adotados na Divisão de Compras, sendo relevante para a reconstituição do contexto institucional em que os técnicos da divisão atuavam no período imediatamente anterior à deliberação em crise.

. ZZ, identificado como oficial da Polícia de Segurança Pública, atualmente Comandante Distrital da PSP de Braga. Em 2012, exercia as funções de Comandante da Polícia Municipal do Porto, cargo que desempenhou até outubro de 2025, tendo participado como presidente do júri de contratação pública da segurança privada aqui em causa (gravação: 01:01:25 a 01:11:12, 4.<sup>a</sup> sessão). O depoimento desta testemunha incidiu sobre o procedimento em causa e as suas vicissitudes e, genericamente, sobre as condições de segurança e vigilância das instalações municipais e a articulação institucional com a Câmara Municipal do Porto, sendo valorado no contexto mais amplo das necessidades que o procedimento de contratação visava suprir.

**48.** Impõe-se, agora, uma síntese com a análise crítica da prova, já previamente descrita nos pontos antecedentes. Assim, os meios de prova acima descritos foram apreciados globalmente e de forma crítica, nos termos do disposto no Art.º 607.º, n.ºs 4 e 5, do CPC, aplicável *ex vi* do Art.º 80.º da LOPTC, tendo o Tribunal atendido às máximas de experiência comum - tanto as de conteúdo determinístico-natural como as de cariz estatístico-

probabilístico - e ao nível de exigência probatória adequado a um processo jurisdicional como este, que impõe a formação de convicção «para além de toda a dúvida razoável» quanto aos factos imputados.

49. Da prova documental, designadamente do processo de verificação interna da conta de gerência de 2014 do Município do Porto (Processo 2593/14), do Relatório de Auditoria n.º 1/2023-VIC, do PEQD n.º 102/2015, e das peças do procedimento ADAQ/3/2013 - incluindo o caderno de encargos, os registos da plataforma acinGov, os e-mails internos trocados entre a Divisão Municipal de Compras e o Departamento Jurídico e de Contencioso, e a Informação I/7183/14/CMP -, emerge, sem margem para equívoco, o quadro factual que sustenta a materialidade dos factos provados: a abertura do procedimento ADAQ/3/2013, a ulterior extinção deliberada pelo Executivo em 21 de janeiro de 2014, a adjudicação subsequente à Securitas no âmbito do ADAQ/1/2014, a litigância judicial da Strong - Segurança, S.A. e a condenação do Município ao pagamento da quantia de € 103.792,74.
50. O elemento probatório de maior densidade analítica para a decisão da matéria de facto é a Informação I/7183/14/CMP, de 14 de janeiro de 2014. O seu exame integral - conjugado com os depoimentos de parte da demandada D16 (SS) e da testemunha YY, bem como com os registos de correspondência eletrónica interna - permite ao Tribunal reconstituir, com grau de certeza suficiente, dois traços essenciais:
- (i) a Informação invocou, expressamente, dois fundamentos autónomos de extinção do procedimento: a Recomendação da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) de 12 de Abril de 2012, relativa ao cálculo dos custos mínimos na contratação de serviços de segurança privada, e a omissão de convite à empresa Charon - Prestação de Serviços de Segurança e Vigilância, S.A., co-contratante do Acordo Quadro AQ-VS-2010 que não havia sido convidada a apresentar proposta, em violação do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do mesmo acordo quadro e do artigo 259.º do Código dos Contratos Públicos (CCP); e
  - (ii) a iniciativa da elaboração desta Informação partiu do superior hierárquico imediato da técnica SS - o Chefe de Divisão Municipal de Compras, VV -, que determinou expressamente a sua conclusão e remessa, após reunião informal com a jurista YY, sem que tenha sido exigido, nem obtido, parecer jurídico escrito da Divisão Municipal de Contencioso e Apoio à Contratação.
51. Resultou, assim, não provada, a conclusão fáctica que o Ministério Público invocou - e que constitui o núcleo da sua tese de responsabilidade - segundo o qual a extinção do procedimento se justificou exclusivamente na Recomendação da ACT (facto não provado C1). A prova documental e os depoimentos confirmam, de modo convergente e consistente, que

o vício da ausência de convite à empresa Charon foi também invocado na Informação I/7183/14/CMP e levado ao conhecimento do Executivo camarário aquando da deliberação. O Ministério Público não se referiu a este fundamento autónomo nem o debateu no requerimento inicial, o que confere ao seu modo de imputar responsabilidade uma geometria parcial que este Tribunal não pode ignorar.

52. Resultaram, do mesmo modo, não provados os factos C4 a C14, que imputavam à técnica SS, ao Diretor do Departamento Municipal de Património (TT), ao Diretor Municipal de Finanças e Património (UU) e aos membros do Executivo camarário uma atuação imprudente, descuidada ou incauta. Esta não comprovação não se fundou em qualquer insuficiência formal do ónus probatório do Ministério Público, mas antes na análise crítica e positiva do circuito de formação da deliberação de 21 de janeiro de 2014, do qual resulta que:

(a) a Informação foi elaborada no âmbito de uma cadeia hierárquica de supervisão funcional, cujo vértice decisório não era a técnica autora, mas o Chefe de Divisão, superior hierárquico que ordenou o fecho da mesma e que encetou diligências junto do serviço jurídico;

(b) a Proposta que veio a ser submetida à deliberação do Executivo foi previamente visada pelo Departamento Jurídico e de Contencioso do Município, facto que, por si só, preenche o circuito de validação jurídica interno que a prática institucional e o quadro de competências orgânicas do Município exigiam;

(c) nenhum dos membros do Executivo recebeu, antes da reunião de 21 de janeiro de 2014, qualquer alerta, impugnação, reclamação ou objeção por parte de qualquer interessado ou de qualquer serviço interno, que pusesse em causa a legalidade do que estava em deliberação;

(d) os vereadores identificados como D9, D10, D11 e D12 não tinham pelouros atribuídos na área da contratação pública de serviços e não dispunham, à data, sequer de gabinete, assessores ou apoio técnico próprio;

(e) a temática da tutela dos trabalhadores da segurança privada face ao dumping de preços era, em janeiro de 2014, uma questão juridicamente controversa e em evolução, ao tempo sem consenso jurisprudencial;

e

(f) a vereação era composta, no seu conjunto, por eleitos de diversas proveniências profissionais e académicas, muitos dos quais sem formação jurídica especializada em contratação pública, votando com base nas informações e pareceres que lhes foram apresentados pelos serviços competentes.

53. Em síntese, o acervo probatório produzido em julgamento, ponderado na sua globalidade e segundo as regras da experiência e da livre convicção fundada, convenceu este Tribunal de que os demandados agiram no contexto de um procedimento administrativo complexo, assente num duplo fundamento jurídico plausível, validado pelos serviços técnicos e jurídicos competentes, sem que nenhum deles tenha atuado com consciência da ilicitude ou com indiferença deliberada pelas normas de contratação pública.
54. O viés de retrospectiva (*hindsight bias*), frequentemente designado na literatura psicológica como o efeito "já o sabia" (*knew-it-all-along effect*), descreve a tendência humana para considerar, após a ocorrência de um evento, que o desfecho era previsível ou inevitável, subestimando as incertezas que existiam no momento da decisão original. No plano jurídico, este fenómeno cognitivo assume uma relevância crítica, pois o julgamento da responsabilidade (civil ou criminal) ocorre, por definição, *ex post*, enquanto a conduta do agente deve ser avaliada segundo um padrão *ex ante*.
55. A génese científica do conceito remonta aos trabalhos de Baruch Fischhoff na década de 1970. No seu estudo seminal, "Hindsight / foresight: The effect of outcome knowledge on judgment under uncertainty". *Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance*, Vol 1(3), 1975, pp. 288-299, Fischhoff demonstrou que a consciência do resultado altera a perceção da probabilidade de ocorrência desse mesmo resultado: "Reporting an outcome's occurrence increases its perceived probability of occurrence; and people who have received outcome knowledge are largely unaware of its objective effect on them" (Fischhoff, 1975, p. 288).
56. Para o direito, a implicação é direta: o julgador, ao conhecer o dano ou o crime, tende a considerar que o réu "deveria ter previsto" o que aconteceu, elevando artificialmente a bitola do dever de cuidado.
57. É precisamente aqui que o viés de retrospectiva é mais perigoso. Após o desfecho negativo, a ilegalidade parece "óbvia" ao julgador. O desafio é reconstruir o momento da decisão: se a norma era ambígua no momento  $T_0$ , a sua violação não pode ser qualificada como "efetiva" no momento  $T_1$ , sob pena de se converter a responsabilidade financeira numa responsabilidade objetiva baseada no resultado.
58. A doutrina tem explorado formas de reduzir o impacto deste viés no processo decisório:
- . Segmentação do Julgamento (Bifurcation): Proposta por autores como Dan Simon (*In Doubt: The Psychology of the Criminal Justice Process*, Harvard University Press, 2012), sugere-se separar a fase de determinação do facto (o que aconteceu) da fase de valoração

da conduta (se era previsível), embora a sua aplicação prática seja complexa (aliás esta a razão deste fracionamento na nossa lei processual penal);

. Debiasing (Desenviesamento): Instruir o julgador a considerar explicitamente razões pelas quais o resultado oposto poderia ter ocorrido. Esta técnica força o cérebro a recuperar o estado de incerteza *ex ante*.

. Standard de Prova: Exigir uma fundamentação rigorosa sobre a previsibilidade objetiva, recorrendo a normas técnicas ou protocolos vigentes à data do facto, em detrimento de juízos intuitivos de causalidade.

59. Assim, perante uma ilegalidade, o Tribunal deve ainda indagar:

- A norma era de interpretação unívoca ou complexa?
- Havia jurisprudência consolidada ou divergente sobre a matéria?
- O gestor agiu estribado em pareceres técnicos fundamentados?

60. Se a ilegalidade decorre de uma interpretação jurídica razoável, embora errada, estamos perante uma negligência diminuta (insuscetível de responsabilidade reintegratória, mesmo coexistindo o dano) ou um erro de direito desculpável, mas nunca perante negligência.

61. No presente caso, como se encontra evidenciado, evidencia-se um contexto histórico-jurídico de 2014 - a Recomendação da ACT e a incerteza normativa no combate ao *dumping social* -, bem como um segundo fator relacionado com a não convocação de uma empresa interessada no acordo quadro para o primeiro procedimento concursal, não tomados em conta ou não valorizados pelo Ministério Público.

62. Por outro lado, temos também o segundo fundamento para a anulação do primeiro procedimento concursal, conexo com o vício de não convocação de uma das empresas constantes do acordo quadro para a apresentação de propostas.

63. Ambos estes fundamentos serão, posteriormente, tratados juridicamente, mas não deixaram de ter um papel impressivo e determinante na ponderação subjetiva dos factos em apreciação.

64. A falta de prova da culpa - que é o pressuposto subjetivo essencial da responsabilidade reintegratória nos termos do Art.º 61.º, n.ºs 4 e 5, da LOPTC - não é atribuível a uma insuficiência da instrução, mas ao resultado da análise crítica do que foi genuinamente, melhor realisticamente, provado e não provado.

### III.2 -DE DIREITO:

#### III.2.a. Das questões jurídicas a tratar

65. Tomando em linha de conta os pedidos formulados no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como a defesa apresentada nas diversas contestações, as questões que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1. Qual o contexto histórico-jurídico e institucional em que vieram a ser praticados os atos, aqui em causa, pelos diversos demandados?
  2. No que diz respeito à informação que deu origem à proposta de extinção do procedimento concursal, mas também a confirmação pelas chefias e depois a deliberação dos membros do executivo do Município do Porto, atento o seu contexto e o seu conteúdo, não demonstram que foram acautelados os deveres de zelo com vista ao apuramento da legalidade e da fundamentação daquela proposta, tendo todos atuado com culpa, incorrendo, assim, pela alegada violação do disposto nos Art.ºs 76.º e 79.º, ambos do Código dos Contratos Públicos (CCP), e para o prejuízo sofrido pela autarquia decorrente da obrigação de indemnizar determinada pela jurisdição administrativa, em responsabilidade financeira reintegratória nos termos do disposto nos Art.ºs 59.º, n.º 5 e 63.º, ambos da LOPTC?
  3. Pressupondo as respostas dadas às questões antecedentes, devem os demandados ser condenados em responsabilidade financeira reintegratória, na reposição do valor correspondente ao valor do prejuízo sofrido pela autarquia em causa decorrente da obrigação de indemnizar determinada pela jurisdição administrativa?
66. Consideremos, então, tendo naturalmente em conta que devem ser resolvidas todas estas questões, exceto se alguma delas ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no Art.º 608.º, n.º 2, 1.ª parte, do CPC.

### **III.2.b. Da análise dos fundamentos jurídicos da ação**

#### **A. Delimitação da demanda e pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória**

67. O Ministério Público requer a condenação de todos os demandados, solidariamente, na reposição de € 103.792,74 pagos pelo Município do Porto à empresa Strong - Segurança, S.A. a título de indemnização por lucros cessantes e custas judiciais, em execução do acórdão do TAF do Porto (Proc. 336/14.3BEPRT) confirmado pelo TCA Norte e pelo Supremo Tribunal Administrativo. Funda-se no disposto dos Art.ºs 59.º, n.ºs 1, 4 e 5, 61.º e 63.º, todos da LOPTC, imputando aos demandados, também assim, a violação dos Art.ºs 76.º e 79.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), na redação vigente em 2014 (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro).
68. Para que este pedido de reposição em responsabilidade financeira proceda, é necessária a verificação cumulativa de todos os pressupostos do ilícito reintegratório: (i) um comportamento activo ou omissivo de quem tenha a seu cargo a gestão de dinheiros ou valores públicos; (ii) a ilicitude da conduta, por violação de norma legal ou regulamentar

- financeira específica; (iii) a culpa do agente, exigindo-se pelo menos negligência; e (iv) um nexo de causalidade adequada entre a conduta ilícita e culposa e o dano patrimonial verificado.
69. A responsabilidade financeira reintegratória não tem natureza objetiva - e este ponto é reiteradamente sublinhado pela jurisprudência da 3.<sup>a</sup> Secção deste TdC.
70. Por seu turno, a mesma responsabilidade reintegratória mantém uma forte "dimensão civilista". Ela espelha a estrutura da responsabilidade civil extracontratual, exigindo dano, nexo de causalidade e culpa, e visando a reparação patrimonial. Contudo, difere da responsabilidade civil geral por ser regulada por normas de direito público, ser julgada por um tribunal especializado (e não pelos tribunais comuns), basear-se em infrações tipificadas (aquelas previstas nos Art.ºs 59.º e 60.º da LOPTC) em vez de uma cláusula geral de negligência e recair num nexo de responsabilidade subjetiva delimitada, tanto direta como subsidiária, e pressupondo a solidariedade nas situações de co-responsabilidade (cfr. Art.ºs 62.º e 63.º, ambos da LOPTC).
71. Assim, para além das questões dogmáticas, a efetivação da responsabilidade financeira no quotidiano do TdC obedece a pressupostos rigorosos, consolidados pela jurisprudência.
72. Para que um gestor seja condenado ao pagamento de multa ou na reintegração de determinadas verbas ou montantes, este Tribunal exige a verificação cumulativa dos mencionados pressupostos: o comportamento (uma ação ou omissão de um sujeito que tenha a seu cargo a gestão, arrecadação ou guarda de dinheiros ou valores públicos); a ilicitude (a inobservância ou violação de um dever de serviço normativamente fixado, exigindo-se a violação de uma norma legal ou regulamentar específica); e a culpabilidade (um juízo de censura sobre a atitude interna do agente, exigindo-se, no mínimo, negligência). A responsabilidade financeira não é objetiva; a culpa é um elemento essencial, sendo que o dolo ou a negligência grave podem agravar a responsabilidade, sendo as culpas apreciadas e valoradas por critérios equiparados, mas distintos, nas modalidades reintegratória (Art.º 64.º da LOPTC) e sancionatória (Art.º 67.º da LOPTC).
73. Na presente situação o Ministério Público funda o pedido de reposição nos Art.ºs 59.º, n.º 5, e 63.º da LOPTC, invocando que a deliberação camarária de 21 de janeiro de 2014 - que extinguiu o procedimento ADAQ/3/2013 e lançou novo procedimento -, ao violar o disposto nos Art.ºs 76.º e 79.º, ambos do CCP, gerou para o Município do Porto a obrigação de indemnizar a Strong - Segurança, S.A., no montante de €103.792,74, acrescido de juros, pago em 23 de janeiro de 2019.
74. O Art.º 59.º, n.º 5, da LOPTC ("sempre que da violação de normas financeiras, incluindo da contratação pública, resultar para a entidade pública obrigação de indemnizar, o Tribunal pode

condenar os responsáveis na reposição de quantias correspondentes") constitui uma norma autónoma face ao tipo base do seu Art.º 59.º, n.º 1.

75. O seu regime pressupõe, cumulativamente: (i) a violação de normas financeiras *lato sensu*, incluindo normas de contratação pública; (ii) que dessa violação resulte para a entidade pública uma obrigação de indemnizar; (iii) umnexo de causalidade adequada entre a conduta e o dano patrimonial público; e (iv) culpa do agente, por força do Art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC. A ausência de qualquer destes elementos elide a responsabilidade, sendo insuscetível de integração analógica - o que a doutrina e a jurisprudência designam por carácter tarifado ou tipológico dos pressupostos.
76. Na presente situação, temos por pacífico que não nos situamos em nenhuma das situações de reposições por alcance, desvio ou pagamento indevido, sendo que a previsão normativa da violação das normas de contratação pública de cariz financeiro (mesmo no seu sentido lato) também se enquadra como extremamente duvidosa, na situação em apreço.
77. Por outro lado, é jurisprudência firme desta Secção, que à frente iremos apreciar como maior alcance, que a ilicitude de uma determinada atuação, declarada por tribunais da jurisdição administrativa, não se transmuda automaticamente em responsabilidade financeira reintegratória dos seus agentes, isto devido a duas razões:
1. A jurisdição administrativa aprecia a legalidade do ato numa relação administrativa e não aprecia das circunstâncias concretas, tanto objetivas como e subjetivas da conduta do gestor público em causa, sendo dois planos de cognição distintos.
  2. Por outro lado, em face da delimitação dos efeitos do caso julgado da jurisdição administrativa, o mesmo nunca se poderia estender (mesmos nas vestes da autoridade do caso julgado) aos aqui demandados que foram terceiros àquela lide jurisdicional administrativa - neste ponto, veja-se Miguel Teixeira de Sousa, Estudos sobre o Novo Processo Civil, 2.ª Edição, 1997, Lisboa: Lex, pp. 549-597. Inexistiria, aqui, desde logo, identidade de objeto e de sujeitos (cfr. Art.º 621.º do CPC).
78. O objeto do processo da jurisdição administrativa era a tutela da posição concorrencial da Strong e a anulação do ato de extinção do procedimento; o objeto dos presentes autos é a verificação autónoma dos pressupostos de responsabilidade financeira, à luz dos critérios próprios da LOPTC.
- B. O contexto histórico-jurídico de 2014: a Recomendação da ACT e a incerteza normativa no combate ao dumping social**

79. A primeira questão que se impõe responder é a do enquadramento histórico-normativo em que a deliberação de 21 de janeiro de 2014 foi adotada. Neste ponto, os demandados invocam o tema da contextualização dos factos em apreço, e bem resumem as diversas contestações, no que se pode designar como de «presentismo jurídico»: o vício de avaliar a conduta de janeiro de 2014 com o conforto interpretativo que apenas a jurisprudência do STA de 2016 proporcionou.
80. Trata-se de um tema que já foi previamente abordado na dimensão probatória e na análise crítica da prova, como sabemos.
81. O estado da jurisprudência e da doutrina em matéria de *dumping social* na contratação pública de serviços de segurança privada era, em janeiro de 2014, genuinamente controverso. A Recomendação da ACT de 12 de abril de 2012, subscrita pelo Inspetor-Geral do Trabalho, surgiu num contexto de preocupação crescente com práticas predatórias no sector, em que diversas entidades adjudicantes, incluindo autarquias e institutos públicos, reconheciam a legitimidade daquele instrumento como referencial mínimo de custo para aferir da regularidade das propostas. Parte da jurisprudência das instâncias inferiores e da doutrina administrativista perfilhava, naquele período, a posição de que os Art.ºs 70.º e 71.º, ambos do CCP permitia - ou até impunha - a exclusão de propostas cujos preços fossem incompatíveis com o cumprimento das obrigações laborais mínimas do sector.
82. Foi apenas com a consolidação jurisprudencial do Supremo Tribunal Administrativo - Acórdãos do STA de 16/12/2015, Processo n.º 01047/15, de 3/12/2015, Processo n.º 0657/15, de 07/01/2016, Processo n.º 01021/15, de 28/01/2016, Processo n.º 01255/15 e de 01/06/2016, Processo n.º 0576/16, de 07/12/2017, Processo n.º 0328/17, e de 20/06/2017, Processo n.º 0326/17, que este tema passou a ter bases sólidas para uma posição mais determinante para as boas práticas da administração pública.
83. Esta jurisprudência do STA fundamenta este carácter não vinculativo nos seguintes pontos:
- . Ausência de Poder Regulamentar Externo: A ACT emite estas recomendações no exercício de competências de apoio técnico e informativo. Não são atos administrativos constitutivos de direitos ou obrigações para terceiros (concorrentes em concursos públicos).
  - . Referencial de Anormalidade: O tribunal admite que as recomendações sirvam para as entidades adjudicantes definirem o que consideram um "preço anormalmente baixo", mas nunca como um critério de exclusão per se.

- . Princípio da Concorrência: Impor os valores da ACT como vinculativos poderia conduzir a uma fixação indireta de preços mínimos, o que seria contrário ao princípio da livre concorrência e às regras do Código dos Contratos Públicos (CCP).
84. Assim, foi a partir da jurisprudência acima descrita que ficou assente, de forma mais inequívoca, que a Recomendação da ACT era meramente indicativa, sem carácter vinculativo, e que a exclusão por preço anormalmente baixo não podia ser operada pela simples divergência entre o valor proposto e o referencial administrativo daquela entidade inspetiva, exigindo-se, antes, o procedimento contraditório previsto no Art.º 71.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos. Esta doutrina - suficientemente clara a partir de 2016 - era ainda objeto de disputa em janeiro de 2014. A própria Autoridade da Concorrência (AdC) só emitiu o seu parecer crítico à Recomendação da ACT depois da data dos factos.
85. Importa sublinhar que este mesmo contexto de incerteza viria a ser explicitamente reconhecido pela Juíza Conselheira Helena Abreu Lopes, em declaração de voto aposta ao Relatório de Verificação Interna de Contas que deu origem a este processo, onde se afirmou que «à luz das diretivas europeias da contratação pública e das normas do CCP, é imperativo que as entidades adjudicantes assegurem, quer na formação, quer na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitem as normas legais e regulamentares aplicáveis em matéria social e laboral».
86. Aliás, esta perspetiva valorativa - que o Município do Porto procurou, ainda que imperfeitamente, concretizar em 2014 - viria a ser positivada no CCP pela reforma de 2017 (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto), que introduziu os Art.ºs 1.º-A e 70.º, n.º 2, alínea f), hoje normas imperativas de exclusão de propostas com prática de dumping social.
87. O princípio da segurança jurídica, corolário do Estado de Direito consagrado no Art.º 2.º da Constituição da República Portuguesa, e o seu correlativo de direito sancionatório - a proibição de aplicação retroativa de padrões de diligência mais exigentes do que os vigentes ao tempo da conduta - impõem que o juízo de censura sobre os demandados seja feito à luz do estado da norma e da jurisprudência de Janeiro de 2014, e não à luz da clareza que retrospectivamente os acórdãos do STA trouxeram ao tema.
88. A abordagem do Ministério Público, que constrói a sua tese de negligência com base na declaração de ilegalidade resultante de acórdãos de 2015 e 2016, na linha do já ponderado em sede de análise crítica da prova, incorre no erro lógico-jurídico que a doutrina designa de *retrospective bias*: presume que o que agora é claro era também claro antes, e que qualquer agente diligente deveria ter agido de forma diferente.
89. Do ponto de vista jurídico podemos explorar várias áreas de incidência:

### *1. Responsabilidade Civil e o Padrão do Bonus Pater Familias*

90. A negligência é aferida pela violação de um dever de cuidado. O Art.º 487.º, n.º 2 do Código Civil estabelece que a culpa é apreciada pela diligência de um "bom pai de família". O viés de retrospectiva contamina esta apreciação ao transformar o que era um risco estatístico razoável num erro imperdoável.
91. Como nota Jeffrey J. Rachlinski em "A Positive Theory of Hindsight Bias in Legal Decision Making" (University of Chicago Law Review, 1998):
92. "The hindsight bias makes a precautions that seemed reasonable at the time of the decision look negligent in hindsight" (Rachlinski, 1998, p. 571).

### *2. Direito Societário: A Business Judgment Rule*

93. No âmbito da gestão das sociedades, o viés de retrospectiva é um dos fundamentos para a existência da *Business Judgment Rule* (vertida, no ordenamento português, no Artigo 72.º, n.º 2, do Código das Sociedades Comerciais, no que respeita à responsabilidade para com a própria sociedade). A lei protege o administrador que decide de forma informada e desinteressada, precisamente para evitar que o tribunal utilize o insucesso económico posterior como prova de má gestão. A proteção legal visa neutralizar a "profecia do passado".

### *3. Responsabilidade Médica*

94. A medicina é um terreno fértil para este viés. Perante um resultado adverso (morte ou sequelas), a análise pericial e judicial tende a focar-se na sintomatologia que, retrospectivamente, aponta para o diagnóstico correto, ignorando o ruído e as hipóteses alternativas que o médico enfrentava no momento do atendimento.

### *4. Responsabilidade Financeira*

95. A transposição do viés de retrospectiva para a jurisdição do TdC exige uma análise refinada, dada a natureza técnica e frequentemente política dos atos de gestão pública. Na responsabilidade financeira - quer sancionatória (multas), quer reintegratória (reposição de dinheiros públicos) - a tensão entre o resultado (o prejuízo ou a ilegalidade) e o processo de decisão é constante.
96. No quadro da LOPTC, a responsabilidade financeira assenta na ilicitude, na culpa e no nexo de causalidade. O viés de retrospectiva manifesta-se com maior intensidade na apreciação da negligência, onde o julgador deve reconstruir a diligência que seria exigível a um "gestor público médio" nas circunstâncias do caso.
97. O Artigo 65.º da LOPTC estabelece os pressupostos da responsabilidade reintegratória, focando-se na infração de normas que causem dano ao erário público. O perigo cognitivo

reside em presumir que, se o dano ocorreu, a norma foi "evidentemente" violada ou o risco era "claramente" excessivo.

98. O Tribunal de Contas tem consolidado jurisprudência no sentido de distinguir o erro de julgamento (insuscetível de censura financeira) da negligência relevante. Para evitar o viés de retrospectiva, o Tribunal recorre frequentemente ao critério da "escolha de gestão" dentro de um quadro de incerteza.
99. Como refere Guilherme d'Oliveira Martins em "Responsabilidade Financeira e Jurisdição do Tribunal de Contas" (Martins, G. O. (2016). Responsabilidade financeira e jurisdição do Tribunal de Contas, Coimbra: Almedina. [pp. 210-222: Sobre os pressupostos da *Business Judgment Rule* no setor público]:
100. "A responsabilidade financeira não deve ser confundida com uma responsabilidade pelo resultado ou pelo insucesso. O que se sindicava é o cumprimento dos deveres de diligência e legalidade no momento da prática do ato."
101. No plano comparado, a doutrina francesa da Cour des comptes utiliza a expressão "erreur manifeste d'appréciation" para balizar a intervenção do juiz, evitando que este substitua o critério do gestor pelo seu próprio, munido da sabedoria do desfecho.
- O "Standard" de Diligência e a Reconstrução Ex Ante*
102. Para mitigar o viés, o Tdc tem enfatizado a necessidade de uma fundamentação que atenda ao contexto decisório. Isto implica analisar:
- . A informação disponível: O gestor decidiu com base em pareceres técnicos contemporâneos ao ato?
  - . A urgência e o interesse público: Havia uma necessidade premente que justificasse a assunção de um risco controlado?
  - . A complexidade técnica: A matéria era de interpretação jurídica duvidosa ou técnica altamente especializada?
103. O problema central que aqui levanta - a necessidade de apreciar a conduta do gestor público com base no quadro de informação, incerteza e constrangimentos que existia no momento da decisão - articula-se, na jurisprudência da 3.<sup>a</sup> Secção, em torno de quatro linhas distintas, mas convergentes.
- 1. Culpa como pressuposto irredutível: Art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC*
104. O ponto de partida normativo é o Art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC ("a responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a ação for praticada com culpa"), que nega estruturalmente a responsabilidade objetiva no âmbito da responsabilidade financeira

reintegratória. A jurisprudência que o aplica de modo mais analítico é a Sentença n.º 11/2018 - 3.ª S, de 29/11/2018, Processo n.º 3/2018:

Os demandados, na contestação, pediram a relevação da responsabilidade financeira reintegratória com fundamento na ausência de ilicitude e culpa, nos termos dos Art.ºs 61.º, n.º 5, e 64.º, n.º 2, da LOPTC. O elemento mais relevante para o standard *ex ante* reside na matéria de facto provada: colocando-se dúvidas quanto às remunerações na sequência da entrada em vigor de diplomas que não previam um regime transitório, os demandados socorreram-se da doutrina constante na Recomendação da Provedoria de Justiça n.º 2-A/2006, de 19 de maio, e do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 47/1996, publicado no Diário da República, II Série, de 10 de dezembro de 1997. A invocação de pareceres jurídicos contemporâneos ao ato como fator determinante da apreciação da culpa é, aqui, tratada como elemento decisivo para aferir se o gestor agiu dentro do quadro normativo disponível no momento - e não à luz de uma interpretação que só a posteriori se consolidou.

*2. Redução e dispensa com fundamento na negligência e no contexto decisório:*

*Art.ºs 64.º, n.º 2, e 65.º, n.ºs 7 e 8, ambos LOPTC*

**105.** O Art.º 64.º, n.º 2, LOPTC ("quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade") exige exatamente o que o texto descreve como reconstrução *ex ante*: a análise do grau de censurabilidade da conduta em função das circunstâncias concretas em que a decisão foi tomada.

**106.** Neste ponto, podemos referir a Sentença n.º 3/2019 - 3.ª S, 20/2/2019, Processo n.º 5/2018-JRF, onde se estabelecem duas teses diretamente pertinentes:

Considerando as funções de "vogal não executivo" do Conselho de Administração, que a proposta de deliberação em causa foi apresentada pelo Presidente daquele órgão e que o outro membro, com formação jurídica, não questionou a legalidade da deliberação, é de concluir que o demandado agiu, no âmbito deste órgão colegial e nestas circunstâncias, com culpa diminuta, justificativa de dispensa de aplicação de multa, ao abrigo do n.º 8 do Art.º 65.º da LOPTC.

Provando-se que o agente atuou apenas com negligência e que o montante material da lesão dos dinheiros públicos é hoje menor do que aquele que se verificava quando do pagamento indevido pois, entretanto, foi realizada uma das ações que não tinha sido levada a cabo e, quanto às duas ações, as mesmas foram parcialmente executadas, justifica-se, ao abrigo do n.º 2 do Art.º 64.º da LOPTC, proceder à

redução da responsabilidade, por infração reintegratória, numa percentagem de 50%.

107. Esta tese é particularmente relevante porque o Tribunal não se limita a classificar a conduta como negligente: reconstrói o contexto decisório (cargo, papel no órgão colegial, proposta alheia, ausência de alerta jurídico por parte de membro com formação adequada) para graduar a censurabilidade, sem qualquer referência ao resultado final da deliberação.

108. E, também, a Sentença n.º 16/2021 - 3.ª S, 15/7/2021, Processo n.º 5/2021-JRF

Não tendo o demandado tido o cuidado, na escolha do procedimento, de cumprir e fazer cumprir as normas relativas à contratação pública, acautelando a observância dos princípios da concorrência, transparência e publicidade, como lhe competia e de que era capaz, agiu com culpa, na modalidade de negligência. A fórmula "de que era capaz" aponta claramente para uma avaliação ex ante das capacidades e do contexto em que o agente atuava.

*3. Aferição ex ante do critério de urgência imperiosa na contratação pública*

109. Neste ponto, podemos referir o Acórdão n.º 3/2022 - 3.ª S/PL, 12/1/2022, Processo n.º 33/2019-JRF:

A avaliação do fundamento para o ajuste direto deve ser feita do ponto de vista do momento da decisão: 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.

A circunstância da não apresentação de propostas, num anterior concurso público, não configura o conceito de "acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante", que permita fundamentar a possibilidade de recurso ao ajuste direto. Ou seja, o critério ex ante não serve para exonerar quem, devendo ter previsto uma situação, não o fez. O horizonte temporal de referência é sempre o do gestor diligente antes da decisão.

*4. Reposição por violação de normas de contratação pública com geração de obrigação de indemnizar: Art.º 59.º, n.º 5, LOPTC*

110. Esta é a norma que diretamente sustenta a responsabilidade financeira em casos como o do Município do Porto, e a sua aplicação é apreciada na Sentença n.º 16/2021 - 3.ª S (Processo

n.º 5/2021-JRF, já referenciada acima) e no Acórdão n.º 7/2018 - 3.ª S/PL, 23/5/2018, Processo n.º 4/2017. Neste último, descreve-se o seguinte:

A conduta dos demandados, de não cumprimento dos compromissos de pagamento assumidos com instituições financeiras, perante quem reconheceram as faturas e os valores em dívida, que àquelas tinham sido cedidos pelo credor originário, é ilícita no plano de violação de normas financeiras, integrando assim a previsão objetiva da responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 5 do Art.º 59.º da LOPTC.

Perante a assunção daquelas obrigações face às instituições financeiras, competia aos demandados, enquanto presidentes do Município, desenvolver as ações e proferir as decisões necessárias à assunção, autorização de pagamento e pagamento de tais despesas.

Não tendo desenvolvido tais ações, nem proferido tais determinações, incorreram os demandados, por omissão, na violação dos comandos contidos no Art.º 68º, n.º 1, al. h) da Lei n.º 169/99 de 18.09, Art.ºs 13º n.º 1, artigo 15º n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06 e ponto 2.3.4.2 al. i) do POCAL, aprovado pelo art.º 1º do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02 e anexo a este diploma legal, sendo que esta norma reveste a natureza de “norma financeira”.

111. Na obra *The Audit Society: Rituals of Verification*, Michael Power sublinha que a auditoria financeira, por regra, sofre deste viés ao ser realizada meses ou anos após o facto: "Auditors often fall into the trap of 'creeping determinism', where the outcome of a financial decision seems more certain than it was at the time it was made" (Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press, pp. 70).

112. A aplicação da responsabilidade financeira pelo Tribunal de Contas deve ser imune à tentação de ler o passado à luz do presente. O rigor jurídico exige que a conduta do gestor seja aferida num vácuo de conhecimento sobre o desfecho, focando-se exclusivamente na legalidade e na prudência procedimental. O contrário transformaria a responsabilidade financeira num sistema de responsabilidade objetiva, o que é estranho aos princípios do Estado de Direito.

### **C. A omissão de convite à empresa Charon, a teoria do comportamento lícito alternativo e a rutura do nexa causal**

113. A par do argumento do aludido «presentismo jurídico», a defesa dos demandados D17 (TT) e D18 (UU), bem como a contestação conjunta da generalidade dos demandados, assenta em argumento distinto e juridicamente autónomo, que merece tratamento cuidado: o vício de

omissão de convite à empresa Charon - Prestação de Serviços de Segurança e Vigilância, S.A., co-contratante do Lote 17 do Acordo Quadro AQ-VS-2010, que não havia sido convidada a apresentar proposta no âmbito do ADAQ/3/2013. Este facto resultou provado.

114. Nos termos do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Acordo Quadro AQ-VS-2010, e do Art.º 259.º do CCP (na redação vigente à data), para os procedimentos de formação de contratos ao abrigo de acordos quadro celebrados na modalidade prevista na alínea b) do Art.º 252.º, n.º 1, do mesmo CCP, a entidade adjudicante estava obrigada a dirigir convite a todos os co-contratantes do acordo quadro que reunissem as condições necessárias para a execução das prestações.
115. A omissão deste convite constituía, segundo a jurisprudência desta mesma 3.ª Secção, uma violação grave do princípio da concorrência, geradora de responsabilidade financeira - veja-se, a este propósito, embora em matéria de responsabilidade financeira sancionatória, a sentença n.º 15/2019, de 21/11/2019, Processo n.º 16/2019, 3.ª Secção, na qual se explicitou que «no segundo momento [do acordo quadro], as aquisições ao abrigo do acordo quadro, para lançar procedimentos de ajuste direto, implicam: a) pedido de propostas com consulta a todos os fornecedores qualificados no âmbito do acordo quadro (...). Ora os serviços não cumpriram o procedimento estabelecido na referida norma (...). A omissão de consulta dos fornecedores apurados, não salvaguardou o direito destes a serem consultados, derivado da celebração do acordo quadro, pondo em causa a dimensão do princípio da concorrência».
116. O argumento da defesa, aqui considerado relevante, é que, se o procedimento ADAQ/3/2013 prosseguisse até à adjudicação à Strong - Segurança, S.A. sem que a Charon tivesse sido convidada, o Município ficaria exposto a uma ação de impugnação por parte desta empresa - exposta ao risco de anulação total do procedimento por violação do princípio da concorrência e das regras obrigatórias do acordo quadro. Tal anulação resultaria também em dano para o Município e poderia igualmente dar origem a uma ação de indemnização.
117. Os demandados, e assim a própria edilidade do Porto, encontravam-se, pois, perante um dilema sem saída lícita imediata: ou extinção do procedimento (com risco de indemnização pela Strong), ou adjudicação com preterição da Charon (com risco de anulação e indemnização por aquela).
118. Do ponto de vista da teoria do nexo de causalidade adequada, esta circunstância tem peso considerável. O Art.º 59.º, n.º 1, da LOPTC exige que a infração financeira reintegratória seja «geradora de dano ao erário público».

119. A causalidade adequada - critério normativo que a jurisprudência desta 3.<sup>a</sup> Secção adota, na esteira do Art.º 563.º do Código Civil - pressupõe que o dano seria, segundo o curso normal das coisas e de acordo com a experiência da vida, uma consequência da conduta ilícita.
120. Quando se demonstra que o dano ocorreria com elevada probabilidade independentemente dessa conduta - por via de um comportamento lícito alternativo que, de qualquer forma, geraria responsabilidade -, o nexo causal é, no mínimo, profundamente abalado.
121. O Município do Porto não tinha, em janeiro de 2014, uma saída que garantisse com certeza a inexistência de qualquer dano: tanto a extinção do procedimento como a adjudicação com preterição da Charon comportavam riscos indemnizatórios reais.
122. O Ministério Público não ponderou esta dimensão no requerimento inicial, omitindo o fundamento autónomo da omissão do convite à Charon. Esta omissão não é irrelevante para a dogmática do nexo causal: um fundamento autónomo que, de qualquer forma, forçaria à correção do procedimento e, eventualmente, à extinção do concurso, é um fator que a apreciação da causalidade adequada não pode ignorar.
123. A demanda construiu-se, assim, sobre a análise de apenas um dos dois fundamentos invocados na Informação I/7183/14/CMP, o que fragiliza estruturalmente a sua pretensão reintegratória.

#### **D. O princípio da confiança nos serviços técnicos e jurídicos e a exclusão ou mitigação da culpa**

124. Ainda que se entendesse ultrapassado o problema do nexo causal - o que apenas se concede por hipótese académica -, a análise dos pressupostos subjetivos da responsabilidade reintegratória conduz à mesma conclusão absolutória. A questão central é a do grau de diligência exigível a cada um dos demandados, em função do cargo que ocupava e das responsabilidades que lhe eram inerentes.
125. O princípio da confiança nos serviços técnicos e jurídicos da Administração tem sido progressivamente reconhecido pela jurisprudência desta Secção como causa de exclusão ou de mitigação da culpa dos demandados que agem com base em informações ou pareceres dos serviços competentes.
126. Neste ponto, a arquitetura da responsabilidade financeira em Portugal, sob a égide jurisdicional deste TdC, tem sofrido uma evolução marcante, transitando de um modelo focado na legalidade estrita e objetiva para um sistema onde o nexo ético-jurídico da culpa e o princípio da proteção da confiança assumem papéis fundamentais na aferição do juízo de censura.
127. No cerne desta evolução encontra-se a dialética entre o decisor político-administrativo e os órgãos de apoio técnico, naqueles serviços técnicos, de contabilidade ou órgãos com

competência legal para emitir pareceres sobre a legalidade da despesa que o estatuto legal do TdC de 1933 designava de "estações competentes".

- 128.** A complexidade crescente da gestão pública contemporânea, exacerbada pela introdução de modelos de serviços partilhados e pela tecnicidade das matérias financeiras, impõe que os gestores deleguem a análise jurídica e técnica em serviços especializados.
- 129.** Contudo, esta delegação não opera como um salvo-conduto absoluto, mas sim como um modulador da responsabilidade, sujeito ao crivo da diligência e da ausência de ilegalidade manifesta.
- 130.** O TdC tem sublinhado que a proteção da confiança nos serviços de apoio só é conferida quando o erro administrativo é "desculpável" e não era manifestamente perceptível para um gestor que cumprisse o seu dever objetivo de cuidado. Em situações de "erro grosseiro" ou ilegalidade evidente - como a preterição total de concurso público ou o pagamento de despesas sem qualquer base legal - a confiança é considerada ilegítima, mantendo-se o pleno juízo de censura sobre o ordenador da despesa. Assim, segundo uma jurisprudência que se entende consolidada (citando, entre outros, os Acórdãos n.ºs 28/2020, 3.ª Secção, de 8/7/2020, Processo n.º 21/2019-JRF, 3/2024, 3.ª Secção, de 31/1/2024, Processo n.º 18/2022-JRF), a confiança só protege o gestor quando a ilegalidade não é "patente" ou "grosseira" para um homem médio colocado naquela função.
- 131.** O Art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC, na redação decorrente da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, veio positivar para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais uma causa de exclusão da responsabilidade associada à «audição de estações competentes» - estabelecendo que estes só respondem quando «não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente». Embora esta norma não fosse vigente à data dos factos, o seu substrato dogmático reflete o desenvolvimento de um padrão de censura que atende à razoabilidade da confiança depositada nos serviços.
- 132.** Ora, a prova produzida demonstrou, de forma sólida e consistente, que:
- (a) a Proposta que serviu de base à deliberação de 21 de janeiro de 2014 foi previamente visada pelo Departamento Jurídico e de Contencioso do Município do Porto, entidade que tinha, nos termos da Deliberação n.º 1409/2012, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 196, de 10 de outubro de 2012, competência para «assegurar apoio jurídico à contratação»;
  - (b) a Informação 1/7183/14/CMP foi elaborada pelos serviços técnicos da Divisão Municipal de Compras, subscrita pela Técnica Superior SS, validada pelo Chefe de

Divisão, corroborada pelo Diretor do Departamento Municipal de Património e pelo Diretor Municipal de Finanças e Património, e reencaminhada pela Vice-Presidente e pelo Presidente antes de ser levada a deliberação;

(c) o vereador proponente da Proposta - FF, formado em Direito, com larga experiência de governação autárquica e reputada competência técnico-jurídica - subscreveu a Proposta sem que houvesse, à data, qualquer objeção por parte dos serviços ou de qualquer interessado;

(d) nenhum dos membros do Executivo tinha motivo objetivo para duvidar do resultado da análise técnica e jurídica que precedeu a deliberação; e

(e) O Executivo votou num contexto institucional em que a delegação de análise técnica nos serviços municipais era não apenas a prática corrente mas, pela dimensão do Município do Porto, a única forma de gestão organizacionalmente possível.

- 133.** A questão de saber se a confiança era, no caso, legítima - e, portanto, se opera como causa de exclusão da culpa ou de mitigação do juízo de censura - deve ser respondida em função do padrão do «gestor público diligente e prudente» de que fala o Acórdão n.º 24/2021, de 6/10/2021, desta Secção. Este padrão não exige omnisciência jurídica nem que o decisor substitua o assessoramento técnico pelo seu próprio raciocínio sobre a legalidade de cada ato. O que se exige é que o decisor não ignore sinais objetivos de ilegalidade manifesta ou grosseira que um observador médio da sua função pudesse detetar sem esforço analítico especializado.
- 134.** A ilegalidade aqui em causa - fundar a extinção de um procedimento na Recomendação da ACT, cujo valor jurídico era, em janeiro de 2014, ainda objeto de debate doutrinal e jurisprudencial - não era manifesta nem grosseira no quadro do conhecimento disponível à data.
- 135.** Pelo contrário: era uma ilegalidade que, como vimos, só a evolução jurisprudencial posterior viria a clarificar, e que por isso mesmo a jurisdição administrativa levou dois anos a dirimir em três instâncias. A confiança depositada pelos membros do executivo camarário nos serviços que elaboraram, validaram e apresentaram a identificada proposta era, pois, legitimamente fundada na aparência de legalidade que a instrução do procedimento administrativo projetava.
- 136.** Por outro lado, temos o enfoque da outra razão ou fundamento em que se baseou a extinção do procedimento concursal em causa - ausência de notificação de uma interessada do acordo quadro.

137. A responsabilidade financeira reintegratória exige mais do que a demonstração de que a conduta viria a ser julgada ilegal - exige que o agente, no momento da ação, tivesse podido reconhecer a ilicitude com o grau de clareza que justifique um juízo de censura.
138. Para efeitos do Artigo 64.º, n.º 1, da LOPTC, a negligência, a negligência grosseira ou o dolo exige um *plus* de censurabilidade que a mera ilegalidade não fornece por si só.
139. Se a ilegalidade decorre de uma interpretação jurídica razoável, embora errada, estamos perante uma ausência de negligência ou uma negligência diminuta (insuscetível de responsabilidade reintegratória, se houver dano) ou um erro de direito desculpável, mas nunca perante negligência de cariz censurável ou sancionável.
140. Claudicando, quanto a esta matéria, a pretensão ressarcitória apresentada pelo Ministério Público.

#### **E. Análise diferenciada da responsabilidade dos demandados**

141. Embora a conclusão sobre os pressupostos gerais da responsabilidade seja comum a todos os demandados, o rigor metodológico impõe uma análise diferenciada, por categorias de intervenientes, dado que as respetivas posições institucionais e graus de envolvimento no procedimento são distintos.

##### *1 - A técnica superior SS (D16)*

142. Esta demandada D16, Técnica Superior da Divisão Municipal de Compras, elaborou a Informação I/7183/14/CMP por determinação expressa do seu superior hierárquico, o Chefe de Divisão VV, que fixou o conteúdo essencial a tratar, ordenou a conclusão do documento, encetou (pessoalmente) diligências com a jurista do departamento jurídico e ordenou o «fecho» da informação. O seu grau de autonomia decisória era, por isso, estritamente funcional e subordinado.
143. A Informação que subscreveu identificou dois fundamentos de extinção - a Recomendação da ACT e o vício de omissão do convite à Charon - e era a tradução técnica de uma orientação hierárquica superior.
144. O pedido de apoio jurídico à Divisão de Contencioso e Apoio à Contratação, que esta demandada formulou por correio eletrónico, foi tomado em consideração pelo Chefe de Divisão, que reuniu com a jurista antes de determinar a conclusão do documento.
145. A imputação de responsabilidade individual à demandada D16 pela ausência de um parecer jurídico escrito, quando a decisão sobre essa formalidade competia ao seu superior hierárquico e não a ela, extravasa os limites do que o Art.º 64.º da LOPTC permite em sede de graduação da culpa, e contraria, em particular, a regra de que a apreciação da culpa deve ter

«em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável».

**146.** Não resultou demonstrada qualquer negligência autónoma e censurável que seja pessoalmente imputável à demandada D16.

*2 - Os dirigentes TT (D17) e UU (D18)*

**147.** Os demandados D17 (Diretor do Departamento Municipal de Património), TT, e D18 (Diretor Municipal de Finanças e Património), UU, apuseram despachos de concordância na Informação I/7183/14/CMP, encaminhando-a para aprovação superior. A acusação imputa-lhes falta de cuidado por não terem solicitado parecer escrito do serviço jurídico competente.

**148.** Todavia, resultou provado que: (i) a Proposta submetida à deliberação foi previamente visada pelo Departamento Jurídico e de Contencioso antes de ser agendada para deliberação em reunião de câmara; (ii) o despacho de D17 («Concordo. À consideração superior») e o de D18 («À consideração superior. Proponho autorização das propostas de aprovação 1. a 6., sujeitas a ratificação em próxima reunião de Câmara») correspondem ao exercício normal das funções de supervisão hierárquica, inserido numa cadeia de controlo que incluía o nível jurídico; e (iii) a fundamentação da Informação, que identificava o vício do convite à Charon como fundamento autónomo, não era tecnicamente implausível à data - antes se fundava num pressuposto cuja verificação resultou provada.

**149.** A pretensão de que estes dirigentes deveriam ter «questionado» a Informação ou determinado a elaboração de parecer jurídico prévio escrito desconsidera que, nessa mesma organização, os procedimentos de contratação eram obrigatoriamente submetidos ao Departamento Jurídico e de Contencioso antes de serem agendados para deliberação - o que sucedeu.

**150.** Não se detetando na Informação qualquer ilegalidade manifesta ou grosseira que impusesse uma verificação adicional, o comportamento dos demandados D17 e D18 situa-se dentro do que o padrão do dirigente público médio justificava. Não há, pois, fundamento para a imputação de culpa a estes demandados.

*3 - O Presidente (D1), a Vice-Presidente (D2) e os Vereadores com pelouro relevante*

**151.** O então Presidente do Município do Porto, AA (D1), e a Vice-Presidente, BB (D2), despacharam a Informação antes de esta ser submetida à deliberação camarária, com os despachos «Autorizo» e «Ao Sr. Presidente, para autorização».

**152.** À data, a Informação havia sido produzida pelos serviços técnicos, validada hierarquicamente por dois níveis de direção e sujeita ao escrutínio do Departamento Jurídico e de Contencioso. No depoimento de parte, o demandado D1 descreveu o funcionamento do

- órgão executivo, a dimensão do Município do Porto e o nível de delegação de confiança que a gestão da segunda autarquia do País necessariamente impõe nos serviços de assessoramento.
153. A Vice-Presidente D2, com os pelouros das Finanças e do Património, poderia, em abstrato, ser submetida a um padrão de escrutínio mais exigente quanto aos procedimentos de contratação pública.
154. Contudo, também neste caso a verificação da legalidade pela estrutura jurídica interna estava - e foi - assegurada, e a ilegalidade em causa não era objetivamente detetável por um responsável público que atuasse com a diligência devida, no quadro de incerteza jurídica que caracterizava, à data, o tema do dumping social nos serviços de segurança privada.
155. Quanto ao Vereador proponente FF, ora representado pelos seus herdeiros (D4, D5 e D6), o mesmo subscreveu a Proposta que conduziu à deliberação. No entanto, a sua intervenção foi a de proponente de uma medida que os serviços técnicos e jurídicos lhe apresentaram como admissível, e que ele, licenciado em Direito e experiente autarca, submeteu a deliberação de câmara sem que houvesse, à data, qualquer sinal de ilegalidade percecionável. A sua responsabilidade não se distingue materialmente da dos demais membros executivos.
- 4 - Os Vereadores sem pelouro relevante (D3, D7, D8, D9, D10, D11, D12 e D13)*
156. Quanto aos vereadores identificados como D3, D7, D8, D9, D10, D11, D12 e D13 - que ou não tinham pelouro relacionado com a contratação pública de serviços de segurança, ou exerciam o mandato em regime de não permanência -, a sua situação é ainda menos propícia ao juízo de censura.
157. Resultou provado que vários destes demandados, à data da deliberação, não dispunham de gabinete de trabalho, de secretariado ou de apoio técnico próprio, situação que, a denotar um défice estrutural de apoio aos eleitos de oposição sem pelouro, tornou materialmente impossível o exercício de um escrutínio autónomo sobre a legalidade da Proposta.
158. A este propósito, o que a jurisprudência exige a um membro de órgão colegial que vota uma Proposta regularmente instruída e aprovada pelos serviços não é que substitua os serviços técnicos e jurídicos no seu dever de verificação da legalidade, mas antes que não ignore sinais de ilegalidade manifestos. Nenhum desses sinais existia. O demandado D13 (RR), que se absteve, não o fez por razões de legalidade, mas por opção política da CDU em matéria de externalização de serviços, o que é irrelevante para o juízo de responsabilidade.
- 5 - Os herdeiros habilitados (D4, D5, D6 e D9)*
159. A demandada D4 (DD) age na qualidade de representante legal do herdeiro menor do Vereador FF; os demandados D5 (GG) e D6 (HH) são herdeiros maiores do mesmo vereador; e a demandada D9 (KK) é herdeira do Vereador LL.

**160.** A responsabilidade financeira reintegratória é transmissível aos herdeiros, que sucedem ao *de cuius* na obrigação patrimonial correspondente, nos termos do Art.º 69.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC «a contrario» e dos Art.ºs 2024.º e seguintes do Código Civil, como tem sido reiterado pela jurisprudência desta Secção, entre outros no Acórdão n.º 16/2019, de 11/12/2019, Processo n.º 13/2019.

**161.** Por se tratar de uma dívida de carácter estritamente patrimonial e reparatório que visa o ressarcimento do erário público, a obrigação de repor as quantias resultantes de responsabilidade financeira reintegratória sobrevive ao responsável, transitando para a sua herança.

**162.** Todavia, essa transmissão pressupõe que exista, em relação ao *de cuius*, uma obrigação reintegratória constituída - o que, como se demonstrou, não ocorre no presente caso.

*6 - Síntese: a insuficiência dos pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória*

**163.** Em suma: a deliberação de 21 de janeiro de 2014 foi declarada ilegal pelos tribunais administrativos, com trânsito em julgado na justiça administrativa. O Município do Porto foi condenado a pagar à Strong - Segurança, S.A. a indemnização de € 103.792,74. Estes factos são incontestáveis.

**164.** O que não está demonstrado - e o que o Art.º 59.º da LOPTC exige para a responsabilidade reintegratória - é que os demandados tenham atuado com culpa, nomeadamente com negligência censurável, à luz do padrão de diligência exigível aos respetivos cargos, no contexto histórico e institucional em que agiram. As razões para esta conclusão, que o Tribunal sufraga, são as seguintes:

(i) O fundamento primário da extinção (Recomendação da ACT) inseria-se numa zona de genuína incerteza jurídica em janeiro de 2014, cujo eventual desvalor normativo só uma evolução jurisprudencial posterior - que não era razoavelmente exigível aos demandados antecipar - viria a clarificar;

(ii) O fundamento alternativo (omissão de convite à Charon) era juridicamente real e autónomo, configurando um vício procedimental grave que obrigaria, de qualquer forma, à correção do procedimento e que abala o nexo de causalidade adequada entre a conduta dos demandados e o dano sofrido;

(iii) A Informação I/7183/14/CMP foi produzida em conformidade com o procedimento interno do Município e precedida de intervenção do Departamento Jurídico e de Contencioso, afastando a negligência grosseira que a acusação pressupõe;

- (iv) Os membros do Executivo Municipal votaram com base em informação técnica e juridicamente validada, sem que houvesse qualquer alerta ou objeção de ilegalidade manifesta que exigisse um escrutínio adicional; e
- (v) A assimetria de meios entre vereadores com e sem pelouro relevante, e entre os eleitos e os serviços técnicos, tornava inexigível um escrutínio individual superior ao que os circuitos de validação interna já proporcionavam.

- 165.** Não verificados os pressupostos cumulativos do ilícito reintegratório - em especial o elemento subjetivo da culpa e, quanto a vários demandados, o nexo de causalidade adequada -, a ação improcede quanto a todos os demandados. A segunda e a terceira questões de apreciação jurídica identificadas ficam, por consequência, prejudicadas.
- 166.** Deve ainda notar-se que a improcedência da ação não pressupõe que a deliberação de 21 de janeiro de 2014 tenha sido acertada ou sequer legalmente irrepreensível - o que ficou definitivamente decidido pela jurisdição administrativa.
- 167.** Significa, apenas, que a ilegalidade administrativa de um ato, julgada por tribunais de outra jurisdição, não se converte automaticamente em responsabilidade financeira reintegratória dos seus agentes, quando estes atuaram, de boa fé, no quadro de incerteza normativa que caracterizava o tema à data, com base em informações técnicas e jurídicas internas validadas, sem que a ilicitude fosse objetivamente reconhecível por um gestor público médio que exercesse as suas funções com a diligência que lhes é exigível.
- 168.** Esta é, afinal, a distinção que separa a jurisdição administrativa da jurisdição financeira: a primeira repara a legalidade objetivável e subjetivável à luz de uma relação jurídica administrativa; a segunda julga condutas e agentes públicos em responsabilidade financeira, e só condena quando o erro de interpretação jurídica excede o que a boa-fé e a diligência devida permitem.

#### **IV - DECISÃO**

Assim, nos termos e com os fundamentos expostos, tendo em conta o disposto, conjugadamente, nos Art.ºs 58.º, n.º 3, 59.º, 65.º e 67.º, todos da LOPTC, julga-se a presente ação totalmente improcedente, e improcedente também a exceção dilatória de falta de interesse processual suscitada pela demandada DD (D4), e, nessa medida, decide-se absolver todos os demandados, - AA (D1), BB (D2), CC (D3), DD (D4), GG (D5), HH (D6), II (D7), JJ (D8), KK (D9), MM (D10), NN (D11), OO (D12), PP (D13), QQ (D14), RR (D15), SS (D16), TT (D17) e UU (D18) - do pedido de condenação na reposição solidária de € 103.792,74, acrescida de juros de mora à taxa legal.

- Não são devidos emolumentos legais, nos termos do Art.º 15.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.
- Nos termos conjugados do Art.º 13.º do Regulamento do Tribunal de Contas e §1, alíneas b) e d), da Resolução n.º 3/2018-PG, fica esclarecido que deverão ser ocultadas as identificações pessoais dos demandados e de todas as pessoas singulares identificadas no decurso do texto desta sentença.

\*\*\*

Registe e notifique.

Lisboa, 11 de maio de 2026

O Juiz Conselheiro,

Nuno Miguel P. R. Coelho