

Auditoria de apuramento da
responsabilidade financeira no
âmbito do concurso público n.º
1/2025 do Serviço Regional de
Proteção Civil, IP-RAM, para
aquisição de veículo escada
(meio técnico elevatório)

RELATÓRIO

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



TRIBUNAL DE
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 03/2026-ARF-SRMTC

Auditoria de apuramento da responsabilidade financeira no âmbito do concurso público n.º 1/2025 do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, para aquisição de veículo escada (meio técnico elevatório)

RELATÓRIO N.º 8/2026-ARF-SRMTC

15/JULHO/2026

ÍNDICE

1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO	3
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	3
1.2. METODOLOGIA.....	3
1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	4
1.4. CONDICIONANTES	4
1.5. QUADRO JURÍDICO-NORMATIVO	4
1.5.1. APLICÁVEL À AUTORIZAÇÃO DA DESPESA DO PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL.....	4
1.5.2. O SERVIÇO REGIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL, IP-RAM	5
1.6. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS / CONTRADITÓRIO	6
2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA	7
2.1. DOS FACTOS APURADOS	7
2.1.1. O CONSELHO DIRETIVO DO SRPC, IP-RAM.....	7
2.1.2. O PROCEDIMENTO POR CONCURSO PÚBLICO N.º 1/2025 DO SRPC, IP-RAM	10
2.2. DA IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA.....	20
3. CONCLUSÕES.....	28
4. RECOMENDAÇÕES	29
5. DECISÃO	29
ANEXOS.....	31
I. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	32
II. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	43

FICHA TÉCNICA

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Coordenação	
Andreia Bernardo	Auditora-Chefe
Equipa	
Gonçalo Freitas Sousa	Técnico Superior

SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO	SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
RA		RA	
CCP	Código dos Contratos Públicos	N.º(s)	Número(s)
Cfr., cf.	Confrontar, conferir	NIPC	Número de Identificação de Pessoa Coletiva
CPA	Código do Procedimento Administrativo	PAM	Processo Autónomo de Multa
DSJ	Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação	PG	Plenário Geral
IP-RAM	Instituto Público da Região Autónoma da Madeira	pp.	Páginas
JC	Juiz Conselheiro	S.A.	Sociedade Anónima
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira	SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
JRF	Julgamento de Responsabilidades Financeiras	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
Lda.	Limitada	SRPC, IP-RAM	Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas	ss.	Seguintes
		UC	Unidade de Conta

1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO

1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

No Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para 2026¹ foi inscrita a “Auditoria de apuramento da responsabilidade financeira no âmbito do concurso público n.º 1/2025 do SRPC, IP-RAM, para aquisição de veículo escada (meio técnico elevatório)”, por via do despacho do Juiz Conselheiro desta Secção Regional do Tribunal de Contas, datado de 10 de março de 2026, exarado na sequência da análise do processo de denúncia n.º 20/2025².

A presente auditoria visa apurar a responsabilidade financeira sancionatória emergente da facticidade constante da referida denúncia, incidente sobre a atuação do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil.

1.2. Metodologia

A metodologia adotada na realização da presente auditoria compreende as fases de planeamento, execução e elaboração do relato, às quais se seguem as fases do contraditório, da apreciação dos comentários tecidos pelos responsáveis das entidades auditadas e da elaboração do anteprojeto de relatório³, aplicando-se, de forma adaptada às especificidades sumárias da presente ação, as normas, métodos e técnicas de auditoria adotadas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente as constantes dos manuais de auditoria aprovados em 2016⁴, que seguem as normas aprovadas pela INTOSAI⁵.

No essencial, recorreu-se às seguintes técnicas:

- Análise da informação disponível para consulta no portal BASE.GOV.pt e dos elementos coligidos no âmbito das diligências instrutórias efetuadas em sede de análise da referida denúncia;
- Levantamento e enquadramento legal e orgânico do SRPC, IP-RAM e dos seus responsáveis;

¹ Aprovado ao abrigo da Resolução n.º 4/25-PG, publicada no JORAM, II Série, n.º 8, de 13 de janeiro de 2026, e no Diário da República, 2.ª Série, n.º 32, de 16 de fevereiro de 2026.

² Que resultou de denúncia anónima apresentada junto da SRMTC a 24 de outubro de 2025.

³ Nos termos do disposto no artigo 121.º do Regulamento do Tribunal de Contas n.º 112/2018.

⁴ Concretamente a 13/10/2016 pelo Plenário da 2.ª Secção, conforme publicados no site do Tribunal de Contas e adotados pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17 – JC/SRMTC, de 22/2/2017, que salvaguardou a vigência das matérias do Manual de Auditoria e de Procedimentos de 1999. Este último, aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de novembro, em termos que não colida com o disposto nos referidos Manuais de 2016.

⁵ Acrónimo de *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

- Levantamento e enquadramento legal da autorização da despesa referente ao procedimento pré-contratual por concurso público n.º 1/2025, do SRPC, IP-RAM.

1.3. Identificação dos responsáveis

A identificação dos responsáveis pelas entidades abrangidas na presente auditoria consta do quadro seguinte:

Responsável	Cargo/Órgão	Período
Micaela Cristina Fonseca de Freitas	Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil	De 15/04/2025 até ao presente (a)
Richard Nunes Marques	Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM	De 01/01/2025 até ao presente (b)
Maria Graciela Góis e Sousa	Chefe da Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes	De 02/12/2020 até ao presente (c)

(a) Decreto do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira n.º 4/2025, datado de 9 de abril de 2025, publicado na 1.ª Série do Diário da República, n.º 74, a 15 de abril.

(b) Despachos conjuntos da Presidência do Governo Regional e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.ºs 125/2024, publicado na II Série, n.º 231, Suplemento, do JORAM de 19 de dezembro, e 330/2025, publicado na II Série, n.º 84, Suplemento, do JORAM de 12 de maio.

(c) Despachos do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 480/2020, publicado na II Série, n.º 226, 3.º Suplemento, do JORAM de 2 de dezembro, e n.º 121/2022, publicado na II Série, n.º 50, do JORAM de 16 de março, e Aviso n.º 17/2025, publicado na II Série, n.º 11, do JORAM de 16 de janeiro.

1.4. Condicionantes

Os trabalhos decorreram dentro dos parâmetros da regularidade, realçando-se a disponibilidade e o espírito de cooperação da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil e do SRPC, IP-RAM, designadamente no âmbito do processo de denúncia n.º 20/2025.

1.5. Quadro jurídico-normativo

1.5.1. Aplicável à autorização da despesa do procedimento pré-contratual

Relativamente ao procedimento pré-contratual foram considerados os seguintes diplomas:

- Constituição da República Portuguesa;
- Código do Procedimento Administrativo;

- Código dos Contratos Públicos e correspondente adaptação à Região Autónoma da Madeira⁶;
- Decretos Legislativos Regionais n.ºs 6/2024/M, de 29 de julho, e 2/2025/M, de 2 de julho, que aprovaram, respetivamente, os Orçamentos da Região Autónoma da Madeira de 2024 e 2025;
- Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas);
- Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental);
- Lei n.º 28/98, de 1 de setembro (Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira).

1.5.2. O Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM

Criado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho⁷, o SRPC, IP-RAM consubstancia um instituto público integrado na administração indireta da Região Autónoma da Madeira, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial^{8 9}, que prossegue as atribuições da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil “(...) *sob superintendência e tutela do respetivo Secretário Regional.*”^{10 11 12}.

Este instituto público regional assume a missão de “(...) *prevenir os riscos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, bem como resolver os efeitos decorrentes de tais situações, socorrendo pessoas e protegendo bens.*”, assim como as atribuições genéricas de “(...) *orientar, coordenar e*

⁶ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que estabeleceu a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, cuja adaptação à Região Autónoma da Madeira foi concretizada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 14 de agosto.

⁷ Alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 8/2010/M, de 26 de maio, 12/2013/M, de 25 de março, 17/2022/M, de 1 de agosto, e 6/2024/M, de 29 de julho.

⁸ Cfr. o n.º 1 do artigo 1.º da respetiva orgânica.

⁹ Sem prejuízo da autonomia financeira e patrimonial do SRPC, IP-RAM, para efeitos da presente análise importa referir que, enquanto instituto público regional, esta entidade prossegue a “(...) *atividade destinada a realizar os fins do Estado* [ou, no caso concreto, da Região], *portanto no interesse dele.*”, significando que “(...) *é o Estado* [neste caso, a Região] *que se responsabiliza financeiramente: é o Estado que entra com os capitais iniciais necessários para pôr de pé essas organizações, e é o Estado que tem de pagar os prejuízos se a exploração for deficitária.*”, conforme resulta de DIOGO FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4.ª Edição, Almedina, pp. 303 e ss.. Esta linha de raciocínio aplica-se inteiramente ao caso em apreço, ainda que de forma adaptada à realidade regional.

¹⁰ Conforme o n.º 2 do artigo 1.º e artigos 3.º e 6.º da orgânica da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil.

¹¹ De acordo com o artigo 2.º da orgânica da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, aprovada em anexo ao Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2020/M, de 2 de janeiro, alterado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 29/2020/M, de 5 de maio, retificado pela Declaração de Retificação n.º 21/2020, de 26 de maio, e novamente alterado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2023/M, de 13 de fevereiro, este departamento governamental “(...) *tem por missão definir a política regional nos setores da saúde e da proteção civil, e exercer as correspondentes funções normativas, promover a respetiva execução e avaliar os resultados.*” (n.º 1), incluindo-se nas suas atribuições “[a]ssegurar as ações necessárias à formulação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas de saúde e proteção civil” e “[e]xercer em relação aos serviços e instituições públicas das áreas da saúde e proteção civil, as funções de direção, regulamentação, planeamento, financiamento, orientação, acompanhamento, avaliação, auditoria e inspeção nos termos da lei” [n.º 2, alíneas a) e b)].

¹² Cf. a alínea g) do artigo 49.º e o n.º 1 do artigo 59.º da Lei n.º 13/91, de 5 de junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira). Daqui resulta expressamente que cabe ao Governo Regional, relativamente aos Institutos Públicos, concretizar a respetiva orientação, coordenação, direção e fiscalização.

*fiscalizar as atividades exercidas pelos corpos de bombeiros, bem como todas as atividades de proteção civil e socorro.*¹³.

A par com a respetiva orgânica¹⁴ e estatutos¹⁵, a organização interna e a atividade deste instituto público regional devem observar o disposto na Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei-Quadro dos Institutos Públicos) e no Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro (Princípios e Normas de Organização da Administração Direta e Indireta da RAM), este que “*aplicou à Região o regime jurídico dos institutos públicos*”.

1.6. Audição prévia dos responsáveis / Contraditório

Em observância do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹⁶, procedeu-se à audição da Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas, do Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, Richard Nunes Marques, e da Chefe da Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, Maria Graciela Góis e Sousa, conforme identificados no ponto 1.3. do presente Relatório.

Dentro do prazo concedido para o efeito, apresentou alegações a Chefe da Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, Maria Graciela Góis e Sousa¹⁷.

Dando expressão plena ao princípio do contraditório, a resposta faz parte integrante do presente Relatório, estando integralmente reproduzida no Anexo I.

¹³ Cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º da orgânica do SRPC, IP-RAM.

¹⁴ Aprovada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho.

¹⁵ Aprovados pela Portaria n.º 247/2022, de 18 de maio, publicada na I Série do JORAM, n.º 86, da mesma data.

¹⁶ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

¹⁷ Cf. a carta de Maria Graciela Góis e Sousa de 17 de junho de 2026, com o registo de entrada na SRMTC n.º E1548/2026 na mesma data.

2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

2.1. Dos factos apurados

2.1.1. O Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM

O diploma que cria um instituto público e que estabelece a respetiva orgânica deve, entre outros, definir os seus órgãos, assim como a composição e competências destes¹⁸.

Na redação original do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, que criou o SRPC, IP-RAM e aprovou a respetiva orgânica, não foi prevista a existência do órgão¹⁹ “Conselho Diretivo”, mas antes a existência de um “Presidente” e de dois “Vice-Presidentes”, aos quais competia a direção do SRPC, IP-RAM, conforme resulta das alíneas a) e b) do artigo 5.º e n.º 1 do artigo 6.º desta versão da orgânica.

O preâmbulo desta orgânica referiu expressamente que se encontra em “(...) fase de elaboração o diploma que cria o regime jurídico do Sistema de Proteção Civil da Região Autónoma da Madeira, alargando-se assim o elenco de atribuições e competências do SRPC, IP-RAM, resultando, por isso, na necessidade do seu presidente passar a ser coadjuvado por dois vice-presidentes.”.

Estes preceitos normativos foram alvo das seguintes alterações:

- i. Decreto Legislativo Regional n.º 8/2010/M, de 26 de maio, com vigência a partir de 27 de maio de 2010 (primeira alteração): passou a prever a existência de apenas um “Vice-Presidente”, reduzindo deste modo para dois os “órgãos diretivos” do SRPC, IP-RAM (Presidente e Vice-Presidente), sob o fundamento da necessidade de “(...) racionalizar a estrutura organizacional deste, com especial ênfase para a redefinição dos órgãos do SRPC, IP-RAM (...)” (Cf. preâmbulo deste diploma) - reduz para dois elementos;
- ii. Decreto Legislativo Regional n.º 12/2013/M, de 25 de março, com vigência a partir de 26 de março de 2013 (segunda alteração): estabelece, pela primeira vez, a existência do órgão “Conselho Diretivo”, composto por um presidente, coadjuvado por um vogal - mantém dois elementos;
- iii. Decreto Legislativo Regional n.º 17/2022/M, de 1 de agosto, com vigência a partir de 2 de agosto de 2022 (terceira alteração): o “Conselho Diretivo” passa a ser composto por um presidente, coadjuvado por dois vogais - aumenta para três elementos.

O preâmbulo da terceira alteração à orgânica do SRPC, IP-RAM menciona que “(...) a proteção civil é uma área que assume uma preponderância inquestionável tendo em vista a incolumidade da população da ilha da Madeira;”, reconhecendo que existem “(...) exigências de vária ordem inerentes

¹⁸ Cf. o n.º 2 do artigo 9.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, e o artigo 32.º-A deste diploma.

¹⁹ Na conceção determinada pelo n.º 1 do artigo 20.º do Código do Procedimento Administrativo.

ao exercício de funções no conselho diretivo do SRPC, IP-RAM, e o espírito de missão que norteia a atuação dos seus membros;”, de modo que foi determinado “(...) alterar novamente a composição do conselho diretivo, de forma que passse a ser composto por um presidente e dois vogais.” (sublinhado nosso).

Ou seja, a análise sugere que a determinação da composição deste órgão resultou de um processo consciente, voluntário e fundamentado, tendo em conta as exigências da missão, atribuições e da atividade do instituto público regional em causa, o que corresponde à observância do disposto nos artigos 5.º e 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, que estabelecem que a organização interna dos institutos públicos regionais deve seguir critérios e princípios de equilíbrio, adequabilidade e proporção, tendo em conta as atribuições e a atividade do instituto público regional.

Face ao exposto, desde a terceira alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, vigente a partir de 2 de agosto de 2022, foi legalmente determinado que o órgão “Conselho Diretivo” do SRPC, IP-RAM é composto por três elementos: um presidente, coadjuvado por dois vogais^{20 21 22 23}.

Desde 2022 foram nomeados nos cargos do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM:

Nomeado	Cargo	Período
António José Mendes Nunes	Presidente	De 01/01/2022 a 31/12/2024 (a)
Marco Aurélio Fernandes Lobato	Vogal	De 01/03/2022 a 28/02/2025 (b)

²⁰ Os institutos públicos regionais são criados por decreto legislativo regional (cf. o n.º 2 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro). Acresce que o n.º 2 do artigo 9.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, estabelece que “O diploma que proceder à criação de um instituto ou Lei Orgânica define a sua designação, jurisdição territorial, fins ou atribuições, membro do Governo da tutela, órgãos e respetivas competências (...)”.

²¹ Na esteira de J.M. SÉRVULO CORREIA e FRANCISCO PAES MARQUES, in *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, 2.ª Edição, Almedina, pp. 364 e ss.: “As regras do CPA sobre o funcionamento dos órgãos, podem ainda ser integradas e desenvolvidas por normas dos estatutos das pessoas coletivas em que se integrem ou do regimento aprovado pelos próprios órgãos. (...) A composição do órgão colegial consiste no elenco dos seus titulares, sendo necessário que haja lei especial (estatuto da pessoa coletiva pública onde se integra o órgão) a estabelecer em concreto quem são e quantos são esses elementos constitutivos. Para poder funcionar, o órgão colegial tem, em primeiro lugar, que se encontrar regularmente constituído. O colégio não tem existência legal enquanto os seus membros não estão providos e, se eleitos, enquanto não verificam os seus próprios poderes, procedendo à constituição do órgão.”; e de ARTUR FAMÍNIO DA SILVA, in *Comentário ao Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, pp. 110 e ss.: “O n.º 1, do artigo 21.º [do CPA] vem determinar que, a menos que a lei disponha em sentido contrário, os órgãos colegiais devem ter um presidente e um secretário (...). Não poderá, neste contexto, um regulamento alterar as imposições que aqui encontramos: deverá sempre ser um acto legislativo que o faça, perante eventuais desvios a considerar.”.

²² Composição que é legalmente compatível com o disposto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, e com o n.º 2 do artigo 32.º-A desta legislação regional, em que o Conselho Diretivo de um instituto público, enquanto órgão colegial de cariz decisório, deve apresentar, no mínimo, uma composição formada por dois elementos: um presidente e um vogal. A este elenco, o Código do Procedimento Administrativo acrescenta a “figura” do secretário, que contrariamente aos demais elementos do Conselho Diretivo, não tem direito a voto e, portanto, não delibera (n.º 1 do artigo 21.º e artigo 29.º).

²³ Equiparados, respetivamente, a diretor e subdiretores regionais, cargos de direção superior de 1.º e 2.º grau.

Nomeado	Cargo	Período
Richard Nunes Marques	Presidente	De 01/01/2025 até ao presente (c)
Luis Miguel Teixeira Vieira	Vogal	De 16/09/2025 até ao presente (d)
Edgar Nuno Freitas Rodrigues	Vogal	De 09/03/2026 ²⁴ até ao presente (e)

- (a) Despacho conjunto da Presidência do Governo Regional e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 1/2022, publicado na II Série, n.º 3, do JORAM de 7 de janeiro, e Despachos da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.ºs 493/2023 e 285/2024, publicados, respetivamente, na II Série, n.º 217, 3.º Suplemento, de 21 de novembro de 2023, e na II Série, n.º 121, 2.º Suplemento, de 10 de julho de 2024, do JORAM.
- (b) Despachos conjuntos da Presidência do Governo Regional e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.ºs 16/2022 e 125/2024, publicados, respetivamente, na II Série, n.º 33, 2.º Suplemento, de 18 de fevereiro de 2022, e na II Série, n.º 231, Suplemento, de 19 de dezembro de 2024, do JORAM, e Despachos da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.ºs 493/2023 e 285/2024, publicados, respetivamente, na II Série, n.º 217, 3.º Suplemento, de 21 de novembro de 2023, e na II Série, n.º 121, 2.º Suplemento, de 10 de julho de 2024, do JORAM.
- (c) Despachos conjuntos da Presidência do Governo Regional e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.ºs 125/2024, publicado na II Série, n.º 231, Suplemento, do JORAM de 19 de dezembro, e 330/2025, publicado na II Série, n.º 84, Suplemento, do JORAM de 12 de maio.
- (d) Despacho conjunto da Presidência do Governo Regional e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 98/2025, publicado na II Série, n.º 178, do JORAM de 2 de outubro.
- (e) Despacho conjunto da Presidência do Governo Regional e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 25/2026, publicado na II Série, n.º 43, do JORAM de 9 de março²⁵.

Relativamente ao período em análise, conclui-se que este órgão não esteve regularmente constituído, nos seguintes períodos:

- De 01/01/2022 a 28/02/2022, pois que este órgão foi composto unicamente por um membro (Presidente), não cumprindo, deste modo, com o n.º 1 do artigo 6.º da orgânica do SRPC, IP-RAM, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2013/M, de 25 de março (segunda alteração), que exigiu a nomeação de dois membros (um Presidente e um Vogal);
- De 02/08/2022 a 08/03/2026, pois que este órgão não foi composto por três elementos, situação que não cumpriu com o estabelecido no n.º 1 do artigo 6.º da orgânica do SRPC, IP-RAM, na redação que lhe foi conferida pelo do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2022/M, de 1 de agosto (terceira alteração), que passou a exigir a nomeação de três membros (um Presidente coadjuvado por dois Vogais²⁶).

²⁴ O despacho conjunto de nomeação refere que a mesma produz efeitos a 9 de março de 2025, o que parece tratar-se de um lapso.

²⁵ Neste despacho é reconhecido o seguinte: “Considerando que importa proceder à nomeação do Vogal em falta, de modo a assegurar a composição integral do Conselho Diretivo e a garantir o regular funcionamento do órgão, bem como o pleno exercício das respetivas competência[s],” (sublinhado nosso).

²⁶ Composição validamente definida ao abrigo do n.º 1 do artigo 19.º e n.º 2 do artigo 9.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro.

De modo que, durante aqueles períodos, o Conselho Diretivo, enquanto órgão do SRPC, IP-RAM, nunca esteve regularmente constituído e, conseqüentemente, nunca teve existência jurídica²⁷, pelo que, nestes termos, o determinado por este órgão deve ser tido por juridicamente inexistente^{28 29}.

Não obstante, e atendendo a que o preço base do procedimento pré-contratual em apreço foi definido no valor de 220 000,00€, a competência para as decisões de i) contratar, ii) aprovar as peças do procedimento e iii) autorizar a despesa inerente era e foi exercida pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas, nos termos e ao abrigo quer da alínea c) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2025/M, de 2 de julho (Orçamento da Região para 2025), quer da alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 31 de julho (Orçamento da Região para 2024)³⁰, n.º 1 do artigo 36.º e n.º 2 do artigo 40.º do CCP.

2.1.2. O procedimento por concurso público n.º 1/2025 do SRPC, IP-RAM

2.1.2.1. A tramitação do procedimento

A informação e documentação remetida pela Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil e pelo SRPC, IP-RAM³¹ revelaram que, entre os dias 11 e 14 de março de 2025, por determinação do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, foi promovida a realização de uma consulta preliminar ao mercado ao abrigo do artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos para efeitos de “Aquisição de autoescada de 30 metros”, que foi dirigida às seguintes entidades: Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A. (NIPC 501 390 324), INASI – Comércio e Indústria

²⁷ J.M. SÉRVULO CORREIA e FRANCISCO PAES MARQUES, in *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, 2.ª edição, Almedina, pp. 365 e ss.: “Para poder funcionar, o órgão colegial tem, em primeiro lugar, que se encontrar regularmente constituído. O colégio não tem existência legal enquanto os seus membros não estão providos e, se eleitos, enquanto não verificam os seus próprios poderes, procedendo à constituição do órgão.” (sublinhado nosso).

DIOGO FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 4.ª Edição, pp. 636 e ss.: “(...) Nenhum órgão colegial pode reunir e deliberar sem estar devidamente constituído;”.

²⁸ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, in *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, D. Quixote, pp. 48 e ss.: “As propriedades dos actos jurídicos da administração são a existência jurídica, a legalidade e a eficácia. As duas últimas pressupõem a primeira: só um acto juridicamente existente é que pode ser legal e/ou eficaz (...). A existência jurídica consiste na identificabilidade mínima (dos pontos de vista orgânico, formal e material) de um concreto *quid* enquanto acto jurídico-público ou enquanto acto pertencente a uma determinada categoria de actos da administração (...)”. Mais referem os Autores, sobre os requisitos de existência dos actos da administração, que: “Um acto juridicamente inexistente é aquele que não respeita pelo menos um dos seus requisitos de existência, o que leva a ordem jurídica a rejeitar a sua qualificação como acto jurídico ou a sua recondução à categoria de acto jurídico em que pretendia ingressar.”.

²⁹ Entre outras questões, surge a da validade da formação da vontade do órgão (elemento essencial para a validade e eficácia da sua atuação): nos termos descritos, esta nunca poderia ser validamente formada.

³⁰ A referência a ambos os normativos orçamentais justifica-se com o facto de que, à data da decisão de contratar e de autorização da despesa, vigorava o disposto no Orçamento para a Região de 2024. Contudo, o Orçamento para a Região de 2025, que só foi publicado em julho de 2025 (posteriormente, portanto, às mencionadas decisões), estipula no respetivo artigo 128.º que o diploma “(...) produz efeitos a 1 de janeiro de 2025.”. Em todo o caso, a redação dos mencionados normativos é idêntica, pelo que a utilização quer de um, quer de outro, para efeitos de determinação da competência leva a idêntica conclusão: a competência foi exercida pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil.

³¹ Cf. os ofícios do SRPC, IP-RAM e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, com as referências, respetivamente, n.ºs 91, de 21 de janeiro de 2026, e 610, de 16 de fevereiro de 2026.

de Máquinas e Viaturas, Lda. (NIPC 500 442 487), Jacinto Marques de Oliveira e Sucessores, Lda. (NIPC 500 147 647) e Vianas, S.A. (NIPC 501 745 068)³².

Para as mencionadas entidades foi remetida, por correio eletrónico, a seguinte mensagem:

“Exmos.(as) Senhores(as),

*No âmbito do disposto no artigo 35.º-A, do Código dos Contratos Públicos, encarrega-me o Conselho Diretivo do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, de proceder a uma Consulta Preliminar, com a finalidade de auscultar o mercado, a fim de **determinar** se a vossa empresa dispõe ou poderá vir a dispor de uma autoescada de 30 Mts, de segunda mão, com as seguintes características:*

- *Menos de 25 anos;*
- *Menos de 145.000 Km;*
- *Menos de 2.000 horas de trabalho de autoescada.*

Mais se solicita, que nos seja indicado o preço base da mesma e que nos informem quanto tempo seria necessário, após uma eventual adjudicação, para a entrega da mesma.

*Agradecemos que envie a sua proposta **até ao dia 14 de março de 2025**.*

AVISO:

A presente consulta preliminar ao mercado não constitui um procedimento destinado à formação de contrato, nem sequer de um instrumento procedimental especial. A consulta configura somente uma auscultação ao mercado, da qual não resulta qualquer vínculo obrigacional entre a entidade pública e a entidade a quem esta se dirige, para efeitos de uma eventual adjudicação posterior relacionada com o objeto da questão colocada.”.

Só foi obtida uma resposta “positiva” por parte da “Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A.”, que propôs, entre outros, o preço contratual de 220 000,00€ e o prazo de entrega de 90 dias após a adjudicação.

Nesta sequência, pelo ofício datado de 10 de abril de 2025³³, o presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, Richard Nunes Marques, formulou pedido de autorização prévia para a promoção do procedimento pré-contratual em análise, no qual foi aposta a seguinte informação da Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação: *“O presente procedimento é da competência do [Conselho Diretivo] do SRPC, IP-RAM pelo que a nossa análise se cingiu aos aspectos formais do mesmo. Anexa-se ofício a remeter à SRF. À consideração Superior. 16/04/25”* (sublinhado nosso), que obteve autorização da Secretaria Regional das Finanças³⁴.

De seguida, a 13 de maio de 2025, o presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, Richard Nunes Marques, promoveu a remessa à tutela do ofício n.º 585, através do qual peticionou, entre outros, a:

- Autorização de abertura de um concurso público cujo *“(…) objeto é a aquisição de um Veículo Escada (Meio Técnico Elevatório), pelo valor base de € 220.000,00 (…)”* [álínea b) do artigo 20.º e

³² Todas as consultas preliminares foram encaminhadas a 11 de março, com exceção da dirigida à “Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A.”, concretizada a 13 de março.

³³ Ofício da SRPC, IP-RAM, n.º 420, de 10 de abril de 2025.

³⁴ Cf. o ofício da SRF n.º SRF/5500/2025, de 24 de abril.

artigo 38.º do CCP e alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho];

- Autorização para a realização da despesa inerente (n.º 1 do artigo 36.º do CCP);
- Aprovação das peças do procedimento (n.º 2 do artigo 40.º do CCP).

Este pedido e, concretamente, as peças do procedimento propostas, foram analisadas por Maria Graciela Góis e Sousa, Chefe da Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes^{35 36}, que a 21 de maio de 2025 elaborou informação interna³⁷ da Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação (DSJ)³⁸ da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, na qual referiu que:

- *“Foram detetadas algumas irregularidades formais nas peças (minuta do programa do concurso e minuta do caderno de encargos) do procedimento, que, a pedido da DSJ, foram supridas pelo SRPC, IP-RAM, bem como foi colocada uma questão sobre a consulta preliminar efetuada, a qual foi esclarecida por aquele Serviço (...)”* (sublinhado nosso).
- *“Considerando os fundamentos apresentados pelo SRPC, IP-RAM no âmbito do presente pedido de autorização, entidade responsável pelo procedimento e à qual compete assegurar, em obediência aos princípios da transparência e da concorrência que o procedimento está em condições de ser autorizado pela Excelentíssima Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, órgão competente para a decisão de contratar atendendo ao valor base do procedimento, entende-se que, o ora solicitado poderá ser autorizado uma vez que não resulta dos documentos enviados pelo SRPC, IP-RAM que existam vicissitudes contrárias à legislação em vigor e a despesa encontra-se devidamente cabimentada conforme a informação da Unidade de Gestão desta Secretaria Regional.”* (sublinhado nosso).

³⁵ A Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo consubstancia uma unidade orgânica flexível do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil, que funciona “(...) na direta dependência da Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação.”, conforme resulta dos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do Despacho n.º 465/2020, publicado na II Série, n.º 223, 2.º Suplemento, do JORAM de 26 de novembro.

Tem como atribuição, entre outras, a de prestar apoio ao “(...) diretor de serviços da DSJ, em todas as matérias de natureza administrativa e substituí-lo nas suas ausências e impedimentos.”, conforme resulta da alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º. De entre as competências do chefe desta divisão de apoio, constam as de “Elaborar estudos, pareceres e informações, relativos à gestão da unidade orgânica flexível,” e de “Praticar os atos de instrução de procedimentos, nomeadamente, os de preparação e execução necessários à tomada de decisões pelo diretor da DSJ;”, constantes das alíneas b) e c) do artigo 4.º.

³⁶ Cf. o ofício da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 1874, de 14 de maio de 2026.

³⁷ Cf. o ofício da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 610, de 16 de fevereiro de 2026.

³⁸ Segundo o n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 939/2024, de 19 de dezembro, esta direção de serviços tem por missão “(...) prestar apoio jurídico, com funções de mera consulta jurídica, apoio técnico e administrativo ao Secretário Regional e ao [Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil], na gestão dos recursos humanos e formação profissional, da coordenação dos circuitos de correspondência geral, da documentação e da gestão dos arquivos, bem como apoiar administrativa e tecnicamente, os órgãos consultivos, comissões e grupos de trabalho da [Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil], que não disponham de meios apropriados.”.

Mais referem as alíneas a) e g) do n.º 2 deste artigo que “À DSJ compete: a) Elaborar estudos jurídicos e emanar pareceres em matéria de natureza jurídica; (...) g) Prestar apoio administrativo, técnico e jurídico direto ao Secretário Regional, bem como ao [Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil] e aos órgãos consultivos, comissões e grupos de trabalho que não disponham dos meios apropriados.” (sublinhado nosso).

Com base e na sequência desta informação, a 26 de maio de 2025 a Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas³⁹, proferiu despacho de autorização da abertura do procedimento pré-contratual⁴⁰, da despesa inerente⁴¹, assim como aprovou as respetivas peças procedimentais, tendo o procedimento avançado nos moldes delineados e peticionados pelo presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM.

Aberto o procedimento, foi recebida uma única proposta, apresentada pela “Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A.”, a 12 de junho de 2025, com o valor de 220 000,00€.

A 16 de junho de 2025 foi elaborado por Diamantina Jardim Menezes, Chefe da Divisão de Apoio Jurídico e Contratação, o denominado “Projeto de Decisão de Adjudicação”, através do qual foi considerada válida a proposta apresentada pela “Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A.” e, conseqüentemente, proposta a respetiva adjudicação.

Na mesma data, a informação foi alvo de despacho de concordância emitido pelo presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, Richard Nunes Marques, que determinou a remessa deste documento “(...) para efeitos de apreciação e adjudicação (...)” para a Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, o que sucedeu por via de ofício do SRPC, IP-RAM nesta mesma data.

A 23 de junho de 2023 foi emitido despacho pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas, através do qual, e entre outros, foi:

- Expressa a concordância com o teor do mencionado “Projeto de Decisão de Adjudicação”;
- Adjudicada ao concorrente “Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A.” a aquisição de um Veículo Escada (Meio Técnico Elevatório) pelo preço contratual de 220 000,00€;
- Aprovada a minuta do respetivo contrato e delegada no presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM a competência para a outorga do “(...) contrato e a prática de todos os atos decorrentes da execução do mesmo.”.

A 25 de junho de 2025 foi a concorrente “Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A.” formalmente notificada da decisão de adjudicação e, nesse mesmo dia, informou o SRPC, IP-RAM da sua concordância sobre o teor da minuta do contrato e apresentou os respetivos documentos de habilitação.

Na mesma data foi elaborada por Diamantina Jardim Menezes, na qualidade de Chefe da Divisão de Apoio Jurídico e Contratação, a informação interna n.º 221/DAJC/2025, na qual foi afirmado que os documentos de habilitação apresentados pela empresa “(...) se encontram em conformidade

³⁹ Nomeada por via do Decreto do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira n.º 4/2025, datado de 9 de abril de 2025, publicado na 1.ª Série do Diário da República, n.º 74, a 15 de abril.

⁴⁰ Cf. o ofício da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 610, de 16 de fevereiro de 2026.

⁴¹ O despacho emitido pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil não refere expressamente o termo “autorização da despesa”, mas a formulação utilizada e a legislação invocada no ponto 2. da informação interna, sobre a qual o despacho incide, demonstram que esta autorização está incluída no mencionado despacho.

com o exigido (...)", pelo que propôs a notificação do adjudicatário para a "(...) outorga eletrónica do contrato (...)". De harmonia com o proposto, o presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, Richard Nunes Marques, determinou a notificação da empresa para a outorga eletrónica do contrato.

Entre os dias 26 e 27 de junho de 2025 o contrato foi outorgado pelo presidente do conselho diretivo do SRPC, IP-RAM, Richard Nunes Marques, em representação deste instituto público regional, e por José Manuel Fragata Dias, em representação da "Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A."

2.1.2.2. A consulta preliminar ao mercado

A consulta ao mercado constitui um mecanismo voluntário e informal⁴², que, em termos genéricos, serve o propósito de auscultar o mercado e de recolher informações com vista à melhor e mais completa preparação e determinação do eventual procedimento pré-contratual pela entidade adjudicante.

Este mecanismo está previsto na Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (Código dos Contratos Públicos)⁴³, a qual determina que *"Antes da abertura de um procedimento de formação de contrato público, a entidade adjudicante pode realizar consultas informais ao mercado, designadamente através da solicitação de informações ou pareceres de peritos, autoridades independentes ou agentes económicos, que possam ser utilizados no planeamento da contratação (...)"* (n.º 1 do artigo 35.º-A do CCP).

Porém, *"A consulta preliminar (...) não pode ter por efeito distorcer a concorrência, nem resultar em qualquer violação dos princípios da não discriminação e da transparência."* (n.º 2 do artigo 35.º-A do CCP)⁴⁴.

Para acautelar esta situação, no caso de i) ter sido promovida consulta ao mercado antes da abertura de um procedimento pré-contratual e ii) uma entidade que prestou informações neste âmbito seja, posteriormente, admitida como concorrente neste procedimento, a entidade adjudicante deve comunicar *"(...) aos restantes candidatos ou concorrentes [desse procedimento pré-contratual] todas as informações pertinentes trocadas no âmbito da participação do candidato ou*

⁴² PEDRO COSTA GONÇALVES, in *Direito dos Contratos Públicos*, 5.ª Edição, Almedina, Coimbra, pp. 401 e ss.: *"A consulta fornece conhecimento e informações que permitem à entidade adjudicante definir aspetos das peças do procedimento, bem como fundamentar decisões ou critérios de decisão, como a fixação do preço base (...) ou do preço ou custo anormalmente baixo (...)"*.

⁴³ PEDRO FERNÁNDEZ SANCHEZ, in *Direito da Contratação Pública*, Volume I, 2.ª Edição, AAFDL Editora, pp. 706 e ss.: *"Aproveitando esta iniciativa europeia [artigos 40.º e 41.º da Directiva 2014/24] o Código nacional acolheu no seu artigo 35.º-A a regulação das consultas preliminares (...)"*.

⁴⁴ ALEXANDRA LEITÃO, in *Lições de Direito dos Contratos Públicos*, Parte Geral, 2.ª Edição, AAFDL Editora, pp. 96 e ss. relativamente à figura da consulta preliminar ao mercado: *"O principal problema que esta figura coloca prende-se com a garantia da concorrência, da transparência e da imparcialidade quando entidades que tenham tido uma participação prévia venham posteriormente a concorrer no procedimento pré-contratual."*

concorrente na preparação do procedimento de formação do contrato, com inclusão dessas informações nas peças do procedimento.” (sublinhado nosso) [n.º 4 do artigo 35.º-A do CCP]⁴⁵.

No caso em análise, a documentação e informação analisadas demonstram que a consulta ao mercado, efetuada pelo SRPC, IP-RAM, foi dirigida e especificada, restando às entidades consultadas informar somente sobre i) a existência de disponibilidade do veículo, ii) o preço e o iii) prazo para a entrega do mesmo:

*“(...) a fim de **determinar** se a vossa empresa dispõe ou poderá vir a dispor de uma autoescada de 30 Mts, de segunda mão, com as seguintes características:*

- *Menos de 25 anos;*
- *Menos de 145.000 Km;*
- *Menos de 2.000 horas de trabalho de autoescada.*

Mais se solicita, que nos seja indicado o preço base da mesma e que nos informem quanto tempo seria necessário, após uma eventual adjudicação, para a entrega da mesma. (...)” (sublinhado nosso).

Importa, pois, referir que, não obstante a informalidade que o regime jurídico aplica para este mecanismo, constatou-se que a consulta preliminar ao mercado foi realizada com a indicação de um conjunto pré-determinado, estrito e inflexível de especificações técnicas referentes ao veículo a adquirir⁴⁶, situação para a qual não foi apresentada qualquer justificação ou fundamentação.

Acresce que a realização da consulta preliminar ao mercado, assim como as informações neste âmbito obtidas, não constam das peças do procedimento em análise, situação que viola os n.ºs 1 e 2 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo, o n.º 1 do artigo 1.º-A e os n.ºs 3 e 4 do artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos⁴⁷, e o n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa.

⁴⁵ PEDRO COSTA GONÇALVES, in *obra citada*, pp. 405 e ss., sobre o n.º 4 do artigo 35.º-A do CCP: “*Impõe-se, neste âmbito uma regra de igualdade no acesso à informação gerada na consulta.*”.

⁴⁶ CARLA AMADO GOMES, RICARDO PEDRO, TIAGO SERRÃO e MARCO CALDEIRA, in *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, Volume I, 4.ª Edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2021, pp. 395: «(...) a consulta preliminar ao mercado surge como um instrumento “poderoso que ajuda a estabelecer a ponte comunicacional entre a oferta e a procura antes da efetiva abertura de um procedimento conduzido unilateralmente”. Permite tornar visíveis as necessidades públicas e assim ajustar igualmente a procura. (...) As respostas assim obtidas deverão facilitar a preparação do procedimento, em particular na redação das peças do mesmo: na definição dos requisitos objeto do contrato, nas especificações técnicas e mesmo na elaboração do regulamento do procedimento.». (sublinhado nosso). Contudo, no caso em análise verificou-se que o SRPC, IP-RAM, através da consulta preliminar ao mercado deu a conhecer aos possíveis concorrentes um “leque” fechado, inflexível, injustificado e infundado de especificações técnicas relativas à viatura a adquirir.

⁴⁷ MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, in *Direito dos Contratos Públicos*, Volume I, AAFDL Editora, Lisboa, 2022, pp. 273 e ss.: “A norma do artigo 35.º-A/4 parece exigir, assim, desde logo, que na construção das normas das peças do procedimento e em particular do caderno de encargos, sejam utilizadas as informações relevantes que fizeram parte das trocas de informação entre a entidade adjudicante e os agentes económicos. No entanto, a parte final do preceito parece ser ainda mais incisiva, pois parece exigir a inclusão, nas próprias peças, da informação referente à consulta. Pela nossa parte, entendemos que se exige, por força daquela norma, a inclusão, nas peças, de uma menção autónoma à existência da consulta, bem como uma indicação do essencial do conteúdo dessa diligência, incluindo as informações transmitidas pela entidade adjudicante para enquadrar a consulta e uma síntese dos contributos. (...) A nosso ver, trata-se de fornecer a todos os participantes informação igual, ao mesmo tempo que se preserva todas as condições de concorrência no futuro procedimento.”.

2.1.2.3. As especificações técnicas constantes do caderno de encargos

As especificações fornecidas pelo SRPC, IP-RAM através da consulta ao mercado foram transpostas para as especificações técnicas constantes da Parte II do caderno de encargos⁴⁸ do procedimento n.º 01/2025, que, entre outros, impôs as seguintes características para o veículo a adquirir:

- i. Estado usado;
- ii. Data de fabricação igual ou superior ao ano de 2003;
- iii. Menos de 145 000km;
- iv. Menos de 2 000 horas de tomada de força.

Foi ainda definido o preço base de 220 000,00€ (artigo 2.º do caderno de encargos) e o prazo de 60 dias para a entrega da viatura “(...) *a contar da data da publicação do contrato no Portal BASE.*” (artigo 5.º do caderno de encargos).

Sobre a determinação das especificações técnicas constantes dos cadernos de encargos, o n.º 4 do artigo 49.º do CCP estabelece que “(...) *devem permitir a igualdade de acesso dos operadores económicos ao procedimento de contratação e não devem criar obstáculos injustificados à abertura dos contratos públicos à concorrência.*” (sublinhado nosso).

Por este motivo, os n.ºs 7 e 8 deste normativo elucidam que, na elaboração de procedimentos pré-contratuais e, em especial, na determinação das especificações técnicas dos cadernos de encargos, “(...) *em lugar de a Administração definir concretamente o tipo de bens, produtos ou materiais que devem ser utilizados para atingir certos fins (...) [é preferível] que a Administração enuncie somente os objetivos que se tem em vista com as prestações contratuais a adquirir (...) deixando aos concorrentes a liberdade de eleição dos meios para atingir esses objetivos.*”⁴⁹ (sublinhado nosso).

Da documentação analisada referente a este procedimento pré-contratual não resulta:

- i. A justificação, fundamentação ou o critério para a definição destas exigências técnicas, cujo teor objetivamente limita e obstaculiza a concorrência e a igualdade de acesso ao procedimento⁵⁰;

⁴⁸ JORGE ANDRADE DA SILVA, in *Código dos Contratos Públicos Comentado e Anotado*, 11.ª Edição, Almedina, p. 244: “As especificações técnicas traduzem-se na definição, pela entidade adjudicante, efetuada no caderno de encargos e segundo as suas necessidades, das características que deve ter o material, produto ou serviço objeto do contrato a celebrar de modo a poderem satisfazer o fim a que se destinam, sendo, portanto, verdadeiras cláusulas contratuais, como tais de observância obrigatória para ambas as partes contratantes (...)” (sublinhado nosso).

⁴⁹ PEDRO FERNÁNDEZ SANCHEZ, in obra citada, pp. 878.

⁵⁰ PEDRO FERNÁNDEZ SANCHEZ, in obra citada, pp. 872 e ss.: “Não pode ignorar-se, contudo, que, em certos casos, o excesso na fixação de requisitos do caderno de encargos pode adentrar-se num fenómeno de desproporcionalidade, deixando de ser meramente inconveniente para ser ilegal e prejudicial para a validade do próprio procedimento. (...) se cada uma das cláusulas do caderno de encargos contém uma condição de aceitação das propostas – sendo o seu incumprimento punido com a respetiva exclusão –, então é claro que a formulação de um qualquer requisito desnecessário, inútil ou supérfluo no caderno de encargos pode corresponder a uma restrição ilegal ao princípio da concorrência.” (sublinhado nosso).

- ii. Em concreto, de que forma é que a determinação destas especificações era efetivamente necessária e em que medida contribuiu para a satisfação de um interesse público relevante, em teoria subjacente ao procedimento pré-contratual – e, em caso afirmativo, qual o interesse público em causa.

É evidente que, em geral, as disposições imperativas inseridas em qualquer caderno de encargos são suscetíveis de limitar a concorrência, pois que estas efetivamente diminuem o “(...) universo potencial de operadores económicos aptos a contratar com a Administração.”. Por outras palavras, “(...) cada condição contratual prevista no caderno de encargos pode constituir uma medida restritiva da concorrência e diminuir o universo de potenciais interessados em contratar.”⁵¹.

Sucede que na fixação das especificações técnicas em análise não se alcança o critério e/ou o fundamento legal e/ou técnico para a sua determinação: Qual o motivo para que a entidade adjudicante pretenda adquirir, em específico, uma viatura usada? E para a determinação da data de fabricação concretamente a partir do ano de 2003? E ainda qual a razão para a determinação concreta do valor de 145.000km e 2.000 horas de tomada de força em detrimento de quaisquer outros valores?

É precisamente nesta incerteza, nesta ausência de justificação e de fundamentação técnica e legal que reside a indiciada ilegalidade da restrição da concorrência no caso concreto⁵², situação que viola os n.ºs 1 e 2 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo, n.º 1 do artigo 1.º-A e n.º 4 do artigo 49.º do Código dos Contratos Públicos e n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa.

Viola, em igual medida, os seguintes “princípios da contratação pública”⁵³:

⁵¹ PEDRO FERNÁNDEZ SANCHEZ, in obra citada, pp. 872 a 874: “Qualquer restrição à concorrência é admissível desde que a medida restritiva seja objetivamente justificada como meio de assegurar a prossecução de um interesse público. (...) Assim, perante qualquer condição contratual restritiva da concorrência, o juiz, longe de determinar a existência de uma ilicitude com base num juízo automático, verificará se tal condição é justificada por um interesse público relevante.”. Ou seja, a mera existência de uma restrição à concorrência não é, por si, ilegal: é necessário que essa restrição esteja devidamente fundamentada ou justificada nos termos legais pois que “(...) o ordenamento constitucional não permite que a Administração seja forçada a admitir propostas que lhe não convêm só para incrementar o número de contratantes privados que dispõem de hipóteses de contratar consigo.”.

⁵² PEDRO COSTA GONÇALVES, in *Direito dos Contratos Públicos*, 5.ª Edição, Almedina, Coimbra, pp.584 e ss.: “(...) reconhece-se uma ampla margem de apreciação à entidade adjudicante no âmbito da formulação das especificações técnicas de um contrato. (...) Mas a decisão logo acrescenta que existem limites que têm de ser respeitados. Designadamente, exige-se que as especificações técnicas permitam a igualdade de acesso dos operadores económicos ao procedimento de contratação e que não possam criar obstáculos injustificados à abertura dos contratos públicos à concorrência. A definição das especificações da obra, do bem ou do serviço poderia constituir um meio de distorção da concorrência, na medida em que a entidade adjudicante pudesse, por ex., definir, sem um motivo justificado, características de um produto que só um operador económico comercializa ou produz.” (sublinhado nosso).

⁵³ PEDRO COSTA GONÇALVES, in obra citada, pp.134 e ss.: “Em qualquer caso, os princípios da contratação pública são normas jurídicas que condensam ou refletem os valores fundamentais da ordem jurídica neste setor específico. Apesar disso, não é de mais recordar, de forma sublinhada, o carácter jus-administrativo do direito da contratação pública e, consequentemente, a submissão da Administração Pública adjudicante ao universo jurídico-administrativo. (...) Os princípios gerais da atividade administrativa encontram aqui o seu campo normal de incidência.”.

- i. Legalidade – n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, n.º 1 do artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos e n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa;
- ii. Prossecução do interesse público⁵⁴ – artigo 4.º e n.º 1 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo, n.º 1 do artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos e n.º 1 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa;
- iii. Transparência (e publicidade)⁵⁵ – n.º 2 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e n.º 1 do artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos;
- iv. Igualdade⁵⁶ – artigo 6.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo, n.º 1 do artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos e n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa;
- v. Concorrência⁵⁷ – n.ºs 1 e 2 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e n.º 1 do artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos.

Ao exposto acresce que a forma como foi realizada a consulta preliminar ao mercado e definidas as especificações técnicas do caderno de encargos do procedimento pelo SRPC, IP-RAM, assim como o teor da resposta à consulta ao mercado e da proposta apresentada pela única concorrente do procedimento, sugerem a criação das condições para garantir que a adjudicação seria efetuada a favor da “Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A.”:

⁵⁴ PEDRO FERNÁNDEZ SANCHEZ, in obra citada, p. 138: “Finalmente, é o interesse público subjacente ao contrato que preside à elaboração de todo o projeto contratual que consta do caderno de encargos: cada uma das cláusulas imperativas prevista nesta peça do procedimento corresponde a uma condição contratual de que a entidade adjudicante considera não poder abdicar sob pena de abdicar do interesse público que a conduziu a iniciar o procedimento.”

⁵⁵ PEDRO COSTA GONÇALVES, in obra citada, pp.142 e ss.: “Uma dimensão essencial da transparência administrativa consiste no dever de fundamentação das decisões adotadas nos procedimentos de formação de contratos. Instrumento fundamental para assegurar a transparência é a publicidade na projeção desta ao nível dos participantes no procedimento – os quais devem ter acesso a todas as decisões adotadas neste âmbito (...).”

⁵⁶ PEDRO FERNÁNDEZ SANCHEZ, in obra citada, p. 114: “Em primeiro lugar, exige-se que cada uma das normas procedimentais (em especial das cláusulas contratuais previstas no caderno de encargos) não seja discriminatória e não tenha por intuito favorecer ou desfavorecer concorrentes no mercado (proibição de discriminação).”

⁵⁷ PEDRO COSTA GONÇALVES, in obra citada, pp. 135 e ss.: “No direito da contratação pública, o princípio da concorrência surge como expressão concretizada da primazia da igualdade, em concreto, como exigência, reclamada à Administração Pública, de um tratamento igualitário de todos os operadores económicos: o princípio da concorrência funciona aqui, na contratação, como um cânone ou critério normativo que adstringe a entidade adjudicante a usar procedimentos de adjudicação abertos a todos os operadores económicos interessados (igualdade de acesso), impondo-lhe ainda a obrigação de tratar igualmente os participantes (igualdade de tratamento). Está em causa o acesso ou a entrada no mercado, e, como se compreende, o objetivo igualitário do princípio da concorrência não consiste em igualizar os concorrentes ou os seus poderes de oferta, mas apenas em igualizar as respetivas condições de participação (...)” (sublinhado nosso).

A consulta preliminar ao mercado e as especificações técnicas constantes do caderno de encargos (Parte II) definiram que o veículo a adquirir teria de ter as seguintes características:	A proposta apresentada pela Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A., única concorrente ao procedimento, apresentou, entre outros, as seguintes características referentes à viatura:
- Estado <u>usado</u> ;	- Estado: <u>usado</u> ;
- Data de fabricação <u>igual ou superior ao ano de 2003</u> ;	- Data de fabricação: <u>ano de 2003</u> ;
- Menos de <u>145 000km</u> ;	- <u>130 831km</u> ;
- Menos de <u>2 000 horas</u> de tomada de força;	- Horas de utilização: <u>1 869</u> ;
- Preço base no valor de <u>220 000.00€</u> .	- Preço contratual proposto de <u>220 000.00€</u> .

Face ao exposto - e não obstante a questão prévia sobre a existência do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM - a presente análise evidencia que o teor de certas disposições imperativas constantes do caderno de encargos é ilegal.

De modo que a i) aprovação das peças procedimentais e, consequentemente, a ii) autorização da despesa inerente a este procedimento pré-contratual⁵⁸, consubstanciadas pelo despacho proferido pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas, de 26 de maio de 2025, são indevidas, por ilegais, sendo que este procedimento não podia ter avançado nos moldes peticionados pelo presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, Richard Nunes Marques.

Concretamente quanto ao teor das especificações técnicas do caderno de encargos inerente ao procedimento pré-contratual, as mesmas são ilegais, contaminando, deste modo, a legalidade do caderno de encargos, pela inobservância e/ou incumprimento:

- Do n.º 1 do artigo 1.º-A, n.ºs 3 e 4 do artigo 35.º-A e do n.º 4 do artigo 49.º do Código dos Contratos Públicos;
- Do n.º 1 do artigo 3.º, dos artigos 4.º e 6.º, e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo;
- Dos n.ºs 1 e 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa⁵⁹.

Por sua vez, a ilegalidade desta peça do procedimento, contaminou o ato autorizador da despesa e, consequentemente, a própria legalidade da despesa pública inerente a este procedimento pré-

⁵⁸ JORGE ANDRADE DA SILVA, in *Código dos Contratos Públicos*, Comentado e Anotado, 11.ª Edição, Almedina, pp. 198 e ss.: “A decisão de aprovação das peças do procedimento, é autónoma relativamente à de contratar e à decisão de autorização da despesa (...)”.

⁵⁹ J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, pp. 798 e ss.: “O primeiro destes princípios tem um significado claro, válido para todas as administrações (central, regional e local, direta, indireta e independente, coativa, prestadora, reguladora ou de supervisão): a atividade administrativa (...) deve conformar-se com as leis, sob pena de ilegalidade.” (sublinhado nosso).

contratual, nos termos dos n.ºs 2 e 4 do artigo 18.º⁶⁰ da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro (Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira)⁶¹ e da alínea a) do artigo 3.º e artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas)⁶².

2.2. Da imputação da responsabilidade financeira sancionatória

A matéria descrita no ponto anterior evidencia, de forma indiciária, a existência de responsabilidade financeira sancionatória pelo preenchimento da vertente objetiva do tipo legal da infração financeira prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas)⁶³.

Encontrando-se indiciariamente preenchida a vertente objetiva do tipo legal, cabe aferir, ainda que indiciariamente, se a vertente subjetiva também estará, ou seja, se nos termos do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC - aplicável à infração financeira sancionatória por via do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC -, a responsabilidade estará indiciariamente revestida de culpa, sendo esta aferida individual e subsidiariamente nos termos do disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal, conforme se alcança do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal, e recai, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º, aplicável *ex vi* do n.º 3 do artigo 67.º, ambos da LOPTC, sobre o agente ou agentes da ação, podendo incidir, também, sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas

⁶⁰ O artigo 18.º da Lei n.º 28/92 dispõe que:

- “1 - As dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, tendo em conta as alterações orçamentais que forem efetuadas ao abrigo do artigo 20.º.
- 2 - Nenhuma despesa pode ser efetuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento da Região Autónoma da Madeira, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, ressalvadas, nesta última matéria, as exceções autorizadas por lei.
- 3 - Nenhuma despesa deve ainda ser efetuada sem que, além de satisfazer os requisitos referidos no número anterior, seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia.
- 4 - Nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores.” (sublinhado nosso).

⁶¹ A título exemplificativo, vide a alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental).

⁶² JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, in *Direito da Despesa Pública*, Almedina, 2020, pp. 114 e ss.: «(...) assume relevo o princípio da legalidade (...). De acordo com o mesmo, toda a atuação despesista deverá ter como base a lei, respeitando-a, devendo o termo “lei” ser considerado em sentido amplo, abrangendo qualquer norma jurídica – Constituição, lei, norma internacional e norma de Direito da União Europeia (...). Daqui se retiram os postulados da precedência da lei – não há despesa sem lei prévia – e do primado da lei – o ato de despesa deve obedecer à lei -, e se alguma das apontadas dimensões não se der por verificada, a despesa será considerada ilegal e o correspondente ato administrativo ou contrato deverá ser inválido (consoante os casos, nulo, anulável ou inexistente) e, em termos, gerais, deve como tal ser declarado pelo competente órgão administrativo ou jurisdicional.» (sublinhado nosso).

⁶³ “1. O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) l) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal;”.

suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei (n.ºs 3 e 4 do artigo 61.º da LOPTC).

No caso concreto, recai sobre Micaela Cristina Fonseca de Freitas, à data Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil⁶⁴, que, por despacho datado de 26 de maio de 2025, i) aprovou as peças procedimentais e ii) autorizou a despesa inerente ao procedimento pré-contratual por concurso público n.º 1/2025 do SRPC, IP-RAM.

Contudo, no caso dos membros do Governo, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC determina que esta responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933, ou seja, a responsabilização financeira dos membros do Governo só ocorre se se verificar uma destas situações: (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente⁶⁵.

À luz de uma interpretação atualista do conceito “estações competentes”, devem entender-se como integrando tal conceito as estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio da entidade na qual se integra o decisor⁶⁶, podendo ainda abarcar, eventualmente, organismos ou serviços exteriores aquela.

A imputação de responsabilidade financeira a tais instâncias (“estações”) pressupõe que as mesmas estejam dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório⁶⁷ (em detrimento de fases anteriores, em que também têm lugar atos instrumentais ou preparatórios à decisão final), independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).

Concomitantemente, as “estações” deverão ter competência especializada na matéria que interessa à decisão final ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada em determinada área do conhecimento destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.

⁶⁴ Nomeada por via do Decreto do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira n.º 4/2025, datado de 9 de abril de 2025, publicado na 1.ª Série do Diário da República, n.º 74, a 15 de abril.

⁶⁵ É a interpretação que decorre do disposto no n.º 2 do artigo 61.º, aplicável por força do artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC, que remete para os termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933, que dispõe o seguinte: “São civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado: 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente”.

⁶⁶ O “decisor” abrange todos os sujeitos eventualmente objeto de imputação subjetiva da responsabilidade financeira, tal como previsto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC (membros do Governo).

⁶⁷ A fim de garantir que haja um nexo de causalidade entre a intervenção da “estação” e o conteúdo do ato decisório, justificativa da não responsabilização financeira do decisor nos termos previstos no n.º 1 do artigo 36.º do Decreto 22257, de 25 de fevereiro de 1933.

Por fim, é ainda de exigir que as “estações” possuam capacidade de valoração autónoma face ao decisor, o que devia impor a inexistência de uma relação de hierarquia entre este e aquelas excluindo-se, por esta via, o exercício de poderes típicos daquela relação, como os de direção, supervisão e disciplinar.

Delimitado o conceito de “estações competentes” nos termos antes especificados, importa, por último, salientar que só informações ou pareceres em que seja identificada ou tratada a matéria relativa ao ato que é considerado ilegal e que consubstancia a infração financeira é que pode relevar para afastar a imputação de responsabilidade aos membros do Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC.

No caso concreto, verificou-se que o mencionado despacho de Micaela Cristina Fonseca de Freitas, à data Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, foi emitido com base e na sequência da informação interna (parecer técnico) da Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governança, elaborada a 21 de maio de 2025 por Maria Graciela Góis e Sousa, Chefe da Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes⁶⁸, a qual incidiu sobre o conteúdo da “(...) *a proposta do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, a que corresponde o ofício com a saída n.º 585, datado de 13/05/2025 (...)*”, tendo concluído que “Foram detetadas algumas irregularidades formais nas peças (minuta do programa do concurso e minuta do caderno de encargos) do procedimento, que, a pedido da DSJ, foram supridas pelo SRPC, IP-RAM, bem como foi colocada uma questão sobre a consulta preliminar efetuada, a qual foi esclarecida por aquele Serviço (...)” (sublinhado nosso).

De modo que “*Considerando os fundamentos apresentados pelo SRPC, IP-RAM no âmbito do presente pedido de autorização, entidade responsável pelo procedimento e à qual compete assegurar, em obediência aos princípios da transparência e da concorrência que o procedimento está em condições de ser autorizado pela Excelentíssima Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, órgão competente para a decisão de contratar atendendo ao valor base do procedimento, entende-se que, o ora solicitado poderá ser autorizado uma vez que não resulta dos documentos enviados pelo SRCP, IP-RAM que existam vicissitudes contrárias à legislação em vigor e a despesa encontra-se devidamente cabimentada conforme a informação da Unidade de Gestão desta Secretaria Regional.*” (sublinhado nosso).

Do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 939/2024, de 19 de dezembro, resulta que esta direção de serviços tem por missão “(...) *prestar apoio jurídico, com funções de mera consulta jurídica, apoio técnico e administrativo ao Secretário Regional e ao [Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil] (...)*”. Mais referem as alíneas a) e g) do n.º 2 deste artigo que “*À DSJ compete: a) Elaborar estudos jurídicos e emanar pareceres em matéria de natureza jurídica; (...) g) Prestar apoio administrativo, técnico e jurídico direto ao Secretário Regional, bem como ao [Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil] e aos órgãos consultivos, comissões e grupos de trabalho que não disponham dos meios apropriados.*” (sublinhado nosso).

⁶⁸ Cf. o ofício da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 1874, de 14 de maio de 2026.

Deste modo, considera-se que a Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação consubstancia uma “estação competente” da Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil que foi efetivamente consultada, tendo sido observado que foi com base e na sequência da informação prestada por esta direção de serviços que, a 26 de maio de 2025, a Secretária Regional, Micaela Cristina Fonseca de Freitas, proferiu o mencionado despacho de autorização da abertura do procedimento pré-contratual⁶⁹, da despesa inerente⁷⁰, assim como aprovou as respetivas peças procedimentais, tendo o procedimento pré-contratual avançado nos moldes delineados e peticionados pelo presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM.

Nestes termos, a responsabilidade financeira deve recair sobre Maria Graciela Góis e Sousa, Chefe da Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes⁷¹, que elaborou a informação interna (parecer técnico) datada de 21 de maio de 2025, na sequência e com base na qual foi emitido o posterior despacho da Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, datado de 26 de maio de 2025, através do qual i) foram aprovadas as peças procedimentais e ii) autorizada a despesa inerente ao procedimento pré-contratual por concurso público n.º 1/2025 do SRPC, IP-RAM, de forma indevida, por ilegal, pois que este procedimento pré-contratual não podia ter avançado nos moldes peticionados pelo presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, Richard Nunes Marques.

No respetivo contraditório, Maria Graciela Góis e Sousa alegou que “(...) o procedimento de contratação pública em apreço foi desenhado e publicitado de forma aberta de acordo com o SRPC, IP-RAM, tendo sido apresentada proposta por quem quis, tendo sido salvaguardado de acordo com aquele instituto público os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, previstos no artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos.”, sendo que a visada “(...) em momento algum restringiu ou direcionou o mercado, atos para os quais, aliás, não detinha qualquer competência.”.

Mais referiu que “O parecer emitido pela visada teve natureza exclusivamente jurídica, incidindo sobre os elementos constantes do processo, pressupondo a veracidade e adequação das informações fornecidas pelo serviço competente, o SRPC, IP-RAM.”, de modo que “A intervenção da ora visada ocorreu numa fase a jusante, limitando-se única e exclusivamente à análise técnico-jurídica das peças do procedimento que foram formalmente remetidas à Excelentíssima Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil atendendo ao valor base do procedimento, já inteiramente elaboradas pelo SRPC, IP-RAM.”, pelo que “A visada não fez o procedimento de contratação pública, não realizou a consulta preliminar, nem participou nas opções tomadas pela entidade adjudicante.”.

⁶⁹ Cf. o ofício da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 610, de 16 de fevereiro de 2026.

⁷⁰ O despacho emitido pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil não refere expressamente o termo “autorização da despesa”, mas a formulação utilizada e a legislação invocada no ponto 2. da informação interna, sobre a qual o despacho incide, demonstram que esta autorização está incluída no mencionado despacho.

⁷¹ Que funciona “(...) na direta dependência da Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação.”, conforme resulta dos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do Despacho n.º 465/2020, publicado na II Série, n.º 223, 2.º Suplemento, do JORAM de 26 de novembro, e que tem como atribuição, entre outras, a de prestar apoio ao “(...) diretor de serviços da DSJ, em todas as matérias de natureza administrativa e substituí-lo nas suas ausências e impedimentos.”, conforme resulta da alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º.

Mais afirmou que *“Não desconhecendo os regimes legais aplicáveis à contratação pública, a visada agiu sempre de boa-fé na convicção de que todos os requisitos legais estavam cumpridos, laborando de acordo com o princípio da presunção da legalidade dos atos praticados pelo SRPC, IP-RAM.”, de modo que confiou “(...) nas informações que lhe prestara a colega jurista, Dra.ª Diamantina Menezes, Chefe da Divisão de Apoio Jurídico e Contratação do SRPC, IP-RAM, quando a interpelou por e-mail (...)”, sendo que “Não compete a quem faz a mera análise de peças do procedimento auditar ou repetir atos instrutórios que a lei comete em exclusivo à entidade adjudicante.”.*

Acrescentou ainda que *“Dos elementos disponíveis à data da emissão do parecer a visada não podia concluir pela existência ou não de restrições à concorrência ou de algum tipo de favorecimento pelo SRPC, IP-RAM, sendo que, a existir, as consequências teriam de ser imputáveis ao SRPC, IP-RAM enquanto entidade adjudicante.”.*

Sobre as alegações apresentadas, cumpre referir que:

- A indiciada responsabilidade financeira seria imputável a Micaela Cristina Fonseca de Freitas, Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, que, por despacho datado de 26 de maio de 2025, i) aprovou as peças procedimentais e ii) autorizou a despesa inerente ao procedimento pré-contratual por concurso público n.º 1/2025 do SRPC, IP-RAM;
- Contudo, a Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil é a estação competente⁷² da Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, onde se insere a Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, que tem como atribuição, entre outras, a de prestar apoio ao *“(...) diretor de serviços da DSJ, em todas as matérias de natureza administrativa e substituí-lo nas suas ausências e impedimentos.”*, conforme resulta da alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º do Despacho n.º 465/2020, publicado na II Série, n.º 223, 2.º Suplemento, do JORAM de 26 de novembro;
- A informação interna (parecer técnico) da Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação, elaborada a 21 de maio de 2025 por Maria Graciela Góis e Sousa, Chefe da Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, que tratou a matéria relativa ao ato que é considerado ilegal, chama à responsabilidade a referida Chefe de Divisão, que concluiu que o *“(...) o ora solicitado poderá ser autorizado uma vez que não resulta dos documentos enviados pelo SRCP, IP-RAM que existam vicissitudes contrárias à legislação em vigor (...)”* (sublinhado nosso), pelos motivos explicitados no ponto 2.1.2.3..

⁷² “Estação competente”, para os efeitos do artigo 61.º n.º 2 da LOPTC, é o indivíduo ou indivíduos de um serviço público que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e que devam - por força (i) de lei, (ii) de regulamento lícito, (iii) de ato administrativo lícito, (iv) de contrato lícito ou (v) de outra forma de vinculação lícita - esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor (i.e., esclarecer, informar ou aconselhar o agente da infração, a pessoa ou pessoas que efetiva e objetivamente praticaram o ilícito financeiro descrito na lei, normalmente o órgão ou órgãos com competência legal para tal).

Importa destacar que, em anexo ao contraditório, foi remetida documentação, da qual resultou:

- Que Maria Graciela Góis e Sousa solicitou expressamente a Diamantina Jardim Menezes⁷³, Chefe da Divisão de Apoio Jurídico e Contratação no SRPC, IP-RAM, que fosse esclarecido se “(...) *as características e especificações técnicas do veículo escada (meio técnico elevatório)/(usado), previstas na Parte II da minuta de Caderno de Encargos, estão em consonância com as normas em vigor aplicáveis.*”, o que desde logo sugere um cuidado sobre a conformidade legal daquelas disposições;
- Sendo que por e-mail remetido neste mesmo dia, Diamantina Jardim Menezes confirmou que “(...) *as características e especificações técnicas do veículo escada (meio técnico elevatório)/(usado), previstas na Parte II da minuta de Caderno de Encargos, estão em consonância com as normas em vigor aplicáveis.*” (sublinhado nosso).

Atendendo à função e cargo exercidos à data por Diamantina Jardim Menezes, poder-se-ia entender que a sua resposta tenha, de certo modo, influenciado o entendimento daquela direção de serviços sobre a legalidade das características e especificações técnicas constantes do caderno de encargos.

Contudo, na elaboração do parecer técnico-jurídico, Maria Graciela Góis e Sousa não se podia ter bastado com esta resposta, uma vez que a legalidade deste procedimento pré-contratual devia ter sido analisada e conferida através de uma análise casuística, autónoma e objetiva, só assim podendo ser cumpridas a missão e competências atribuídas pela Portaria n.º 939/2024, de 19 de dezembro, à Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação.

Ou seja, não podia, pois, o SRPC, IP-RAM ser “simplesmente” questionado ou consultado sobre a legalidade do seu próprio procedimento pré-contratual, nem podia aquela direção de serviços e, concretamente, Maria Graciela Góis e Sousa, emitir um parecer técnico-jurídico com base na mera “(...) *convicção de que todos os requisitos legais estavam cumpridos, laborando de acordo com o princípio da presunção da legalidade dos atos praticados pelo SRPC, IP-RAM.*”. Tinha, pois, de analisar e conferir a legalidade do procedimento pré-contratual de forma concreta, autónoma e objetiva.

A culpa dos agentes - salvo a infração financeira prevista no artigo 60.º da LOPTC, que exige o dolo - pode tomar a forma de dolo ou de negligência, nos termos, respetivamente, da aplicação do n.º 2 do artigo 64.º (reintegratória) e dos n.ºs 4 e 5 do artigo 65.º e n.º 4 do artigo 67.º (sancionatória) da citada lei e do Código Penal.

A culpa deve, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas⁷⁴, ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

Na esteira de ANTÓNIO CLUNY, *in Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora, pp. 161 e ss., a conceção de “(...) *culpa torna-se absolutamente relevante, uma vez que não*

⁷³ Por via do ofício da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 1861, de 20 de maio de 2025.

⁷⁴ Cfr. a Sentença n.º 2/2021, de 7 de outubro de 2021, da SRATC.

pode ser dissociada da apreciação de um conjunto de deveres específicos e próprios dos decisores ou dos executores na gestão e uso de dinheiros públicos, da autorização de despesas ou dos pagamentos considerados ilegais e danosos por uma ação de controlo dirigida pelo Tribunal ou por um [Órgão de Controlo Interno]. (...) Ora, a culpa do agente da conduta deve ser aferida em função do juízo que se faça sobre o cumprimento rigoroso e adequado desses deveres funcionais. (...) Avaliar a culpa em termos de responsabilidade financeira – e a questão tornar-se-á mais complexa se falarmos de negligência – implica assim, se não em todas pelo menos em muitas circunstâncias, avaliar os concretos deveres de cuidado necessários a uma correta tomada de decisão. (...) O que, por conseguinte, está insito nesta conceção de culpa é o cumprimento (ou incumprimento) dos deveres funcionais, públicos (ou não) que cabem a quem contribua para gerir e decidir uma despesa ou um pagamento que abranja dinheiros públicos.”.

O padrão de diligência exigível a qualquer gestor de dinheiros públicos é, pois, “(...) o do (iii) foro profissional, considerando os deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um gestor (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência, (iv) medianamente avisado e cauteloso. É que quem exerce funções de gestão ou [Administração Pública] tem de ter ou de passar a ter um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decidenda, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do [Tribunal de Contas] (...)”⁷⁵.

Nestes termos, a materialidade analisada sugere factos constitutivos de culpabilidade, ainda que de forma indiciária, que permitem, no mínimo, estabelecer o nexo de imputação subjetiva (dos factos) sustentada na negligência, tal como é requerido pelas normas da LOPTC chamadas à colação, uma vez que não foram devidamente observados os deveres de diligência e o zelo devidos, nem cumpridos os deveres de cuidado⁷⁶, evidenciando, à partida, o preenchimento dos elementos subjetivos do tipo das infrações financeiras sancionatórias em causa.

No respetivo contraditório, Maria Graciela Góis e Sousa requereu:

“a) O afastamento total de qualquer responsabilidade financeira sancionatória da ora visada, atendendo a que a instrução do processo e a consulta preliminar foram da exclusiva competência e autoria do SRPC, IP-RAM, enquanto entidade adjudicante;” – argumento que, como se viu, não tem acolhimento pelo Tribunal;

⁷⁵ Conforme resulta da Sentença n.º 2/2021, da SRATC, de 7 de outubro de 2021, da autoria do JC da SRMTC.

⁷⁶ A título exemplificativo, vide a Sentença n.º 15/2022 da 3.ª Secção do Tribunal de Contas, processo n.º 11/2021-JRF/3.ª Secção, segundo a qual: “37. A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que está investido, tem o dever de observar e cumprir as normas legais relativas à contratação pública e, nessa medida, no caso de não ter sido observado o devido cuidado na verificação da legalidade dos procedimentos aquisitivos em causa e, por tal razão, não sendo observadas tais normas, o agente age com culpa. 38. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.” (sublinhado nosso).

“b) Quando assim não se entenda, (...) a relevação da responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, por se verificar no caso o cumprimento dos requisitos cumulativos e consequente extinção de responsabilidade sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.”.

Neste âmbito cumpre referir que a relevação da responsabilidade financeira corresponde ao exercício de um poder-dever do Tribunal^{77 78}, sendo que o acionamento da relevação da responsabilidade financeira não é automático, sendo decidido caso a caso, e pressupondo a verificação cumulativa dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Assim, reapreciada a factualidade o Tribunal considera, *in casu*, estar perante uma situação apta ao acionamento da relevação da responsabilidade, tendo em conta a verificação cumulativa dos mencionados requisitos legais, quais sejam: a) se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência; b) não tiver havido antes recomendação do tribunal ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado; c) tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

⁷⁷ Cf. o acórdão n.º 21/2022, de 15 de junho, da 3.ª Secção do Tribunal de Contas, proferido no âmbito do processo n.º 3/2022/PAM.

⁷⁸ Ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC e da alínea c) do n.º 1 do artigo 78.º do Regulamento n.º 112/2018-PG, de 24 de janeiro (Regulamento do Tribunal de Contas).

3. CONCLUSÕES

Tendo em conta o âmbito e resultado das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui que:

1. O Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM desenvolveu um procedimento pré-contratual para a aquisição de veículo escada (meio técnico elevatório), pelo valor base de 220 000,00€, cujas peças procedimentais e a despesa inerente foram aprovadas e autorizadas de forma indevida, por ilegal, pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil (cfr. o ponto 2.1.2.).
2. O teor injustificadamente restritivo de algumas disposições imperativas constantes do caderno de encargos do procedimento pré-contratual, quais sejam a especificação cumulativa (i) do estado, (ii) da antiguidade (iii) e do número de quilómetros do veículo a adquirir, bem como (iv) do número de horas de utilização da respetiva escada elevatória, viola as normas e os princípios aplicáveis à contratação pública, designadamente os referentes à legalidade, à prossecução do interesse público, à transparência, à igualdade e à concorrência (cfr. o ponto 2.1.2.3.).
3. Apesar da factualidade resumida no precedente ponto 2. indiciar a prática de uma infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória, o Tribunal decidiu relevá-la por se encontrarem preenchidos os requisitos cumulativos enunciados no n.º 9 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (cfr. o ponto 2.2.).

4. RECOMENDAÇÕES

No contexto das matérias expostas no presente Relatório e resumidas nas conclusões da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil e aos membros do Conselho Diretivo do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM que acautelem o estrito cumprimento da legislação em matéria de contratação pública:

1. Na determinação das especificações técnicas de procedimentos pré-contratuais e contratuais, promovendo especificações flexíveis e não restritivas, de modo a garantir a concorrência e a igualdade de acesso aos procedimentos concursais ou, em caso de fundamentado interesse público para especificações mais restritivas, justificando técnica e legalmente os motivos para tal.
2. Fazendo constar nas peças dos procedimentos concursais todas as informações pertinentes trocadas no âmbito da participação de candidatos ou concorrentes na preparação dos procedimentos.

5. DECISÃO

Pelo exposto, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas decide, em sessão extraordinária e ao abrigo do disposto no artigo 105.º, n.º 1, da LOPTC, o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos assessores e do MP, o presente Relatório de Auditoria e as Recomendações nele formuladas;
- b) Releva, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, a responsabilidade financeira indiciada no ponto 2.2. deste Relatório;
- c) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido:
 - À Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas;
 - Ao Presidente do Conselho Diretivo do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, Richard Nunes Marques;
 - À Chefe da Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, Maria Graciela Góis e Sousa.
- d) Entregar um exemplar deste relatório ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 4, da LOPTC, aplicáveis por força do disposto no artigo 55.º, n.º 2, da mesma LOPTC;
- e) Determinar que a Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil e o Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM informem a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, até ao dia 31 de dezembro de 2026, sobre quais as diligências efetuadas para dar acolhimento

às Recomendações constantes do presente Relatório, enviando a correspondente documentação comprovativa;

- f)** Fixar os emolumentos devidos pelo Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, em 3 001,86€, de acordo com o previsto no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas⁷⁹, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril (Cf. o Anexo II);
- g)** Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet* (sem dados pessoais de entidades não públicas), bem como na *Intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

Funchal, Região Autónoma da Madeira, 4ª feira, 15 de julho de 2026.

O Juiz Conselheiro

da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas

(Paulo H. Pereira Gouveia)

A Assessora

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor

(Alberto Miguel Faria Pestana)

⁷⁹ Segundo o artigo 2.º, n.º 3, deste diploma, o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, o qual, desde 2009, está fixado em 343,28€.

ANEXOS

I. Alegações produzidas em sede de contraditório

TRIBUNAL DE CONTAS

Secção Regional da Madeira

Processo N.º 03/2026-ARF-SRMTC

DAT - UAT 2

Exmo. Senhor Doutor Juiz Conselheiro

Presidente da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas

TRIBUNAL DE CONTAS – SRMTC

E 1548/2026
2026/8/17



Assunto: Relato da “Auditoria de apuramento da responsabilidade financeira no âmbito do concurso público n.º 1/2025, do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, para aquisição de veículo escada (meio técnico elevatório)” – Princípio do contraditório/Audição prévia

Maria Graciela Góis e Sousa, notificada do Relato da Auditoria supra identificada, vem, na qualidade de visada, exercer o contraditório, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), na sua redação atual, o que faz com os seguintes fundamentos:

Questões prévias:

1. As conclusões responsabilizantes do RELATO assentam numa aprovação e autorização indevidas das peças procedimentais do respetivo concurso e da despesa inerente, por ter havido uma restrição injustificada de algumas disposições imperativas do caderno de encargos, como sejam, o estado, a antiguidade, o número de quilómetros do veículo a adquirir e o número de horas de utilização da respetiva escada elevatória.
2. Na fundamentação dessa conclusão embora se reconheça a informalidade que a lei prevê para as consultas preliminares ao mercado (em conformidade com o artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos), a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas insiste na imputação de violação das regras da concorrência porque houve



um conjunto pré-determinado “estrito e inflexível” de especificações técnicas referentes ao veículo a adquirir.

3. De acordo com o Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM (SRPC, IP-RAM), entidade adjudicante, a aquisição de um veículo usado, desde que tecnicamente apto, em adequado estado de conservação e cumprindo todos os requisitos operacionais e de segurança exigíveis, assegurava as capacidades de resposta necessárias à proteção e socorro da população da ilha do Porto Santo, garantindo simultaneamente uma utilização mais racional dos recursos públicos.

Ora vejamos:

i. Competência do SRPC, IP-RAM:

1. Conforme decorre expressamente do regime jurídico aplicável, a realização e a condução da consulta preliminar ao mercado (prevista no artigo 35.º -A do Códigos dos Contratos) constitui um ato da exclusiva competência da entidade adjudicante, enquanto responsável pela preparação e instrução do procedimento de contratação pública.
2. No caso em apreço a entidade adjudicante é o SRPC, IP-RAM. Foi este instituto público que instruiu a totalidade do processo, detendo o monopólio e o controlo absoluto sobre a fase preparatória, a escolha do modelo de contratação e as interações com o mercado.
3. Sublinhe-se ainda que o procedimento de contratação pública em apreço foi desenhado e publicitado de forma aberta de acordo com o SRPC, IP-RAM, tendo sido apresentada proposta por quem quis, tendo sido salvaguardado de acordo com aquele instituto público os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, previstos no artigo 1.º -A do Código dos Contratos Públicos. Note-se que, a visada em momento algum restringiu ou direccionou o mercado, atos para os quais, aliás, não detinha qualquer competência.

ii. Da Estrita Delimitação das Funções da Visada:

1. O parecer emitido pela visada teve natureza exclusivamente jurídica, incidindo sobre os elementos constantes do processo, pressupondo a veracidade e adequação das informações fornecidas pelo serviço competente, o SRPC, IP-RAM.



2. A intervenção da ora visada ocorreu numa fase a jusante, limitando-se única e exclusivamente à análise técnico-jurídica das peças do procedimento que foram formalmente remetidas à Excelentíssima Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil atendendo ao valor base do procedimento, já inteiramente elaboradas pelo SRPC, IP-RAM.
3. A visada não fez o procedimento de contratação pública, não realizou a consulta preliminar, nem participou nas opções tomadas pela entidade adjudicante.
4. Não desconhecendo os regimes legais aplicáveis à contratação pública, a visada agiu sempre de boa-fé na convicção de que todos os requisitos legais estavam cumpridos, laborando de acordo com o princípio da presunção da legalidade dos atos praticados pelo SRPC, IP-RAM.
5. A visada agiu de boa-fé, confiando nas informações que lhe prestara a colega jurista, Dr.ª Diamantina Menezes, Chefe da Divisão de Apoio Jurídico e Contratação do SRPC, IP-RAM, quando a interpelou por *e-mail*, cujas cópias se junta, doc. 1 e doc. 2.
6. Não compete a quem faz a mera análise de peças do procedimento auditar ou repetir atos instrutórios que a lei comete em exclusivo à entidade adjudicante. Não existia, por isso, qualquer dever jurídico de sindicância retroativa sobre omissões que a visada não cometeu e cujo controlo lhe era alheio.
7. Dos elementos disponíveis à data da emissão do parecer a visada não podia concluir pela existência ou não de restrições à concorrência ou de algum tipo de favorecimento pelo SRPC, IP-RAM, sendo que, a existir, as consequências teriam de ser imputáveis ao SRPC, IP-RAM enquanto entidade adjudicante.

iii. Do Afastamento da Culpa e o Critério do “Gestor Médio”:

1. Conforme determina o artigo 65.º da LOPTC, a infração financeira pressupõe uma conduta culposa (nexo de imputação subjetiva). Contudo, a conduta da visada pautou-se rigorosamente pelo padrão do “gestor médio” — um jurista prudente que, ao



receber um processo totalmente instruído por um instituto público, confia na regularidade dos atos ali praticados.

2. Existindo uma separação clara entre a instrução material (feita pelo SRPC, IP-RAM) e a posterior análise das peças (feita pela visada), e tendo o procedimento permitido a livre participação de proponentes, falece por completo o nexo de causalidade entre as tarefas funcionais da visada e as desconformidades apontadas na auditoria.
3. Não houve violação consciente da lei, nem desconsideração grosseira dos deveres funcionais da visada, inexistindo dolo ou negligência grave.
4. A jurisprudência do Tribunal de Contas, (Sentença n.º 15/2022 da 3.ª Secção), reconhece que a culpa na modalidade de negligência pressupõe que o agente podia e devia ter agido de forma diferente, apreciação que tem de ser feita em concreto, tendo em conta o grau de dificuldade da questão jurídica e o contexto da decisão.
5. Por tudo o exposto *supra*, a visada não podia, nem devia ter agir de forma diferente.
6. E, sem culpa, não pode haver responsabilidade financeira.

iv. Do Pedido:

Nestes termos, requer-se a Vossa Excelência:

- a) O afastamento total de qualquer responsabilidade financeira sancionatória da ora visada, atendendo a que a instrução do processo e a consulta preliminar foram da exclusiva competência e autoria do SRPC, IP-RAM, enquanto entidade adjudicante;
- b) Quando assim se não entenda, pede a esse douto Tribunal a relevação da responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, por se verificar no caso o cumprimento dos requisitos cumulativos e consequente extinção de responsabilidade sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

Nestes termos, cumprido o contraditório, deverá a versão final do relato de Auditoria, ponderar os factos e as razões aduzidas, no respeito pelas normas e princípios do ordenamento jurídico vigente, muito em especial tudo o que decorre de um necessário juízo de imputação subjetiva e de avaliação da culpa.



Pede Deferimento,

Funchal, 17 de junho de 2026.

A Visada,


(Maria Graciela Góis e Sousa)



Doc - 1

De: Maria Graciela Gois Sousa
Enviado: 20 de maio de 2025 11:04
Para: Ligia Maria de Jesus Baptista Correia
Assunto: FW: PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DO CONCURSO PÚBLICO N.º 1/2025 - AQUISIÇÃO DE UM VEÍCULO ESCADA (MEIO TÉCNICO ELEVATÓRIO) - SRPC, IP-RAM - SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS
Anexos: Minuta Programa do Concurso 2025.doc; Minuta Caderno Encargos de 2025.docx

De: Maria Graciela Gois Sousa
Enviada: 20 de maio de 2025 10:57
Para: Diamantina Menezes <diamantina.menezes@procivmadeira.pt>
Cc: Maria Cecilia Spinola Viveiros <cecilia.viveiros@madeira.gov.pt>
Assunto: FW: PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DO CONCURSO PÚBLICO N.º 1/2025 - AQUISIÇÃO DE UM VEÍCULO ESCADA (MEIO TÉCNICO ELEVATÓRIO) - SRPC, IP-RAM - SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS

Dr.ª Diamantina,

As vossas minutas constam em anexo, estando assinalado a amarelo algumas das questões colocadas.

Cumprimentos,

Graciela Sousa
Chefe de Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo

e-mail: mgraciela.sousa@madeira.gov.pt



Secretaria Regional
de Saúde e Proteção Civil



Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil
Rua da Carreira, nº107
9000-042 Funchal
Telefone: 291 001 520

Siga-nos nas Redes Sociais



www.madeira.gov.pt | simplifica.madeira.gov.pt

**Secretaria Regional de Saúde
e Proteção Civil**
Gabinete do Secretário

SAÍDA

N.º: 1861

20-05-2025

Classif.: 6.1.2

De: Maria Graciela Gois Sousa
Enviada: 20 de maio de 2025 10:48
Para: Diamantina Menezes <diamantina.menezes@procivmadeira.pt>
Cc: Maria Cecilia Spinola Viveiros <cecilia.viveiros@madeira.gov.pt>
Assunto: PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DO CONCURSO PÚBLICO N.º 1/2025 - AQUISIÇÃO DE UM VEÍCULO ESCADA (MEIO TÉCNICO ELEVATÓRIO) - SRPC, IP-RAM - SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS

Bom dia, Dr.ª Diamantina,

No que respeita ao procedimento de contratação pública acima identificado, no qual o SRPC, IP-RAM figura como entidade adjudicante, e a quem compete a elaboração e



instrução de todas as fases da contratação pública previstas no Código dos Contratos Públicos, bem como assegurar que o procedimento está em condições de ser autorizado, solicita-se a V.^{as} Ex.^{as} se dignem esclarecer no que respeita às peças do procedimento que nos foram remetidas, nomeadamente, o seguinte:

- a) Estamos perante um Concurso Público sem publicidade internacional. Na minuta do Programa do Concurso, no índice, é feita referência ao “Anexo I – DEUCP” e ao n.º 6 do artigo 57.º do CCP. No Anexo, em si, é feito corretamente referência ao Anexo I-M;
- b) Na minuta de Caderno de Encargos é feita referência, no artigo 5.º, ao seguinte: *“Os bens objeto de cada contrato deverão (.....) da indicação dos tamanhos dos equipamentos.”* Contudo, estamos perante a aquisição de um único veículo escada (meio técnico elevatório), e não estamos perante uma adjudicação por lotes. Será celebrado apenas um contrato.

Agradecemos que verifiquem as situações acima descritas, assinaladas a amarelo, bem como as demais assinaladas.

As situações assinaladas a verde, por se tratar de lapsos, foram objeto de correção.

No vosso ofício a solicitar autorização para abertura do concurso em apreço é referido que a 11 de março de 2025 foi realizada uma Consulta Preliminar com a finalidade de auscultar o mercado, a fim de determinar o valor base para o procedimento. Contudo, verifica-se que a empresa Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A. já havia apresentado uma proposta de fornecimento em data anterior, a 7 de março de 2025, e voltou a apresentar em 14 de março de 2025, que nos parecem ser semelhantes. Assim, agradecemos que nos esclareçam esta situação.

Solicita-se ainda que nos seja esclarecido se as características e especificações técnicas do veículo escada (meio técnico elevatório)/(usado), previstas na Parte II da minuta de Caderno de Encargos, estão em consonância com as normas em vigor aplicáveis.

Cumprimentos,

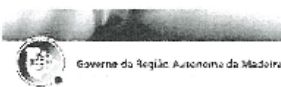
Graciela Sousa

Chefe de Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo

e-mail: mgraciela.sousa@madeira.gov.pt



Secretaria Regional
de Saúde e Proteção Civil



Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil
Rua da Carreira, nº107



9000-042 Funchal

Telefone: 291 001 520

Siga-nos nas Redes Sociais



www.madeira.gov.pt | simplifica.madeira.gov.pt



Doc.2

De: Maria Graciela Gois Sousa
Enviado: 20 de maio de 2025 17:02
Para: Lígia Maria de Jesus Baptista Correia
Assunto: FW: PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DO CONCURSO PÚBLICO N.º 1/2025 - AQUISIÇÃO DE UM VEÍCULO ESCADA (MEIO TÉCNICO ELEVATÓRIO) - SRPC, IP-RAM - SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS
Anexos: Análise do Safe Attachments em Curso

De: Diamantina Menezes <diamantina.menezes@procivmadeira.pt>
Enviada: 20 de maio de 2025 14:46
Para: Maria Graciela Gois Sousa <mgraciela.sousa@madeira.gov.pt>
Cc: Maria Cecília Spinola Viveiros <cecilia.viveiros@madeira.gov.pt>
Assunto: PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DO CONCURSO PÚBLICO N.º 1/2025 - AQUISIÇÃO DE UM VEÍCULO ESCADA (MEIO TÉCNICO ELEVATÓRIO) - SRPC, IP-RAM - SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS

Atenção: Este email foi originado fora do Governo Regional da Madeira. Por favor, não clique em links nem abra anexos, a não ser que conheça o remetente e saiba que o seu conteúdo é seguro

Boa tarde, Dr.ª Graciela,

Junto remeto, em anexo, as peças do procedimento com as devidas retificações, sublinhadas a cor verde.

Mais se informa que as características e especificações técnicas do veículo escada (meio técnico elevatório)/(usado), previstas na Parte II da minuta de Caderno de Encargos, estão em consonância com as normas em vigor aplicáveis.

Informamos ainda, que a proposta de fornecimento da Extincêndios a ser considerada é a proposta que nos foi enviada no dia 14 de março de 2025, como resposta à Consulta Preliminar realizada por este Serviço, uma vez que a proposta enviada a 7 de março, pela Extincêndios foi uma resposta a uma sondagem informal, para verificar se as empresas tinham disponível no mercado este tipo de veículo.

Muito obrigada, pela colaboração.

Com os melhores cumprimentos,

DIAMANTINA MENEZES
Chefe de Divisão | Divisão de Apoio Jurídico e de Contratação
diamantina.menezes@procivmadeira.pt



Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM
Caminho do Pináculo, 14

**Secretaria Regional de Saúde
e Proteção Civil**
Gabinete do Secretário
ENTRADA

N.º: 2414 20-05-2025
Classif.: 6.1.2



9060-236 Funchal

Telefone: +351 291 700 110 | Ext.: 245

www.madeira.gov.pt | simplifica.madeira.gov.pt

Antes de imprimir este e-mail, por favor pense se é necessário. A natureza agradece.

De: Maria Graciela Gois Sousa <mgraciela.sousa@madeira.gov.pt>

Enviada: 20 de maio de 2025 10:48

Para: Diamantina Menezes <diamantina.menezes@proclivmadeira.pt>

Cc: Maria Cecilia Spinola Viveiros <cecilia.viveiros@madeira.gov.pt>

Assunto: PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DO CONCURSO PÚBLICO N.º 1/2025 - AQUISIÇÃO DE UM VEÍCULO ESCADA (MEIO TÉCNICO ELEVATÓRIO) - SRPC, IP-RAM - SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS

ATENÇÃO: Este email foi originado fora do SRPC, IP-RAM. Por favor, não clique em links nem abra anexos, a não ser que conheça o remetente e saiba que o seu conteúdo é seguro.

Bom dia, Dr.^a Diamantina,

No que respeita ao procedimento de contratação pública acima identificado, no qual o SRPC, IP-RAM figura como entidade adjudicante, e a quem compete a elaboração e instrução de todas as fases da contratação pública previstas no Código dos Contratos Públicos, bem como assegurar que o procedimento está em condições de ser autorizado, solicita-se a V.^{as} Ex.^{as} se dignem esclarecer no que respeita às peças do procedimento que nos foram remetidas, nomeadamente, o seguinte:

- a) Estamos perante um Concurso Público sem publicidade internacional. Na minuta do Programa do Concurso, no índice, é feita referência ao “Anexo I – DEUCP” e ao n.º 6 do artigo 57.º do CCP. No Anexo, em si, é feito corretamente referência ao Anexo I-M;
- b) Na minuta de Caderno de Encargos é feita referência, no artigo 5.º, ao seguinte: “Os bens objeto de cada contrato deverão (.....) da indicação dos tamanhos dos equipamentos.” Contudo, estamos perante a aquisição de um único veículo escada (meio técnico elevatório), e não estamos perante uma adjudicação por lotes. Será celebrado apenas um contrato.

Agradecemos que verifiquem as situações acima descritas, assinaladas a amarelo, bem como as demais assinaladas.

As situações assinaladas a verde, por se tratar de lapsos, foram objeto de correção.

No vosso ofício a solicitar autorização para abertura do concurso em apreço é referido que a 11 de março de 2025 foi realizada uma Consulta Preliminar com a finalidade de auscultar o mercado, a fim de determinar o valor base para o procedimento. Contudo, verifica-se que a empresa Extincêndios – Equipamentos de Proteção e Segurança, S.A. já havia apresentado uma proposta de fornecimento em data anterior, a 7 de março de



2025, e voltou a apresentar em 14 de março de 2025, que nos parecem ser semelhantes. Assim, agradecemos que nos esclareçam esta situação.

Solicita-se ainda que nos seja esclarecido se as características e especificações técnicas do veículo escada (meio técnico elevatório)/(usado), previstas na Parte II da minuta de Caderno de Encargos, estão em consonância com as normas em vigor aplicáveis.

Cumprimentos,

Graciela Sousa
Chefe de Divisão de Apoio à Gestão, Expediente e Arquivo

e-mail: mgraciela.sousa@madeira.gov.pt



Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil
Rua da Carreira, nº107
9000-042 Funchal

Telefone: 291 001 520

Siga-nos nas Redes Sociais



www.madeira.gov.pt | simplifica.madeira.gov.pt

II. Nota de emolumentos e outros encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio)⁸⁰

AÇÃO: Auditoria de apuramento da responsabilidade financeira no âmbito do concurso público n.º 1/2025 do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, para aquisição de veículo escada (meio técnico elevatório).

ENTIDADE FISCALIZADA: Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM

SUJEITOS PASSIVO: Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (artigo 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0	-	0,00€
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2	-	0,00€
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (artigo 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	-	0,00€
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	34	3 001,86€
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do artigo 9.º e n.º 2 do artigo 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40€
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale a um 3h30 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do artigo 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do Tribunal de Contas geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		3 001,86€
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00€
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40€
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		3 001,86€
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ARTIGO 10.º)		-
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		3 001,86€	

⁸⁰ Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.