

**Auditoria de apuramento da
responsabilidade financeira
inerente ao ato autorizador da
despesa com a “Empreitada da
Ampliação do Centro de Meios
Aéreos (CMA) – Aeródromo do
Heliporto da Cancela”**

RELATÓRIO

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 01/2026-ARF-SRMTC

Auditoria de apuramento da responsabilidade financeira inerente ao ato autorizador da despesa com a “Empreitada da Ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) – Aeródromo do Heliporto da Cancela”

RELATÓRIO N.º 6/2026-ARF-SRMTC

ÍNDICE

1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO	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	6
2.1. DOS FACTOS APURADOS	6
2.1.1. O CONSELHO DIRETIVO DO SRPC, IP-RAM	6
2.1.2. A AUTORIZAÇÃO DA DESPESA DO PROCEDIMENTO POR CONSULTA PRÉVIA N.º 3/2025	10
2.2. DA IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	25
3. CONCLUSÕES	30
4. RECOMENDAÇÕES	31
5. DECISÃO	31
ANEXOS	33
I. QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÃO FINANCEIRA	34
II. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	35
III. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	62

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	PG	Plenário Geral
Cfr., cf.	Confrontar, conferir	pp.	Páginas
CPA	Código do Procedimento Administrativo	RAM	Região Autónoma da Madeira
IP-RAM	Instituto Público da Região Autónoma da Madeira	SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
JC	Juiz Conselheiro	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira	SRPC, IP-RAM	Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM
JRF	Julgamento de Responsabilidades Financeiras	ss.	Seguintes
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas	UC	Unidade de Conta
N.º(s)	Número(s)		
PAM	Processo Autónomo de Multa		

1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO

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 inerente ao ato autorizador da despesa com a “Empreitada da Ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) – Aeródromo do Heliporto da Cancela”», por via do despacho desta Secção Regional do Tribunal de Contas, datado de 16 de março de 2026, exarado na sequência da análise do processo de denúncia n.º 5/2025².

A presente auditoria visa apurar a responsabilidade financeira sancionatória emergente da factualidade 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;
- Levantamento e enquadramento legal da autorização da despesa referente ao procedimento pré-contratual n.º 3/2025 do SRPC, IP-RAM.

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 5 de junho 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*.

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 Cecília Spínola Viveiros	Diretora de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes	De 31/10/2016 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 da Saúde n.º 417/2016, publicado na II Série do JORAM, n.º 191, de 31 de outubro de 2016, e n.º 312/2017, publicado na II Série do JORAM, n.º 132, de 27 de julho de 2017, e Avisos n.º 253/2019, publicado na II Série do JORAM, n.º 115, de 9 de julho de 2019, n.º 145/2020, publicado na II Série do JORAM, n.º 67, de 6 de abril de 2020, e n.º 160/2023, publicado na II Série do JORAM, n.º 61, Suplemento, de 29 de março de 2023.

1.4. Condicionantes

Os trabalhos decorreram dentro dos parâmetros da regularidade, realçando-se a disponibilidade e o espírito de cooperação do SRPC, IP-RAM, designadamente no âmbito do processo de denúncia n.º 5/2025.

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;

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.

- Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira de 2024;
- 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 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

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 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]sssegurar 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. alínea g) do artigo 49.º e 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.

¹³ Cf. 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.

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 Diretora de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, Maria Cecília Spínola Viveiros, conforme identificados no ponto 1.3. do presente Relatório.

Dentro do prazo concedido para o efeito, vieram apresentar alegações a Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas¹⁷, e a Diretora de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, Maria Cecília Spínola Viveiros¹⁸.

Dando expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas fazem parte integrante do presente Relatório, estando integralmente reproduzidas no Anexo II.

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 ou que estabelece a respetiva orgânica deve, entre outros, definir os seus órgãos, assim como a composição e competências destes¹⁹.

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 órgão²⁰ “Conselho

¹⁶ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

¹⁷ Na primeira versão do Relato, Micaela Cristina Fonseca de Freitas foi notificada para, querendo, apresentar contraditório na qualidade de indiciada responsável, sendo que o conteúdo da sua pronúncia alterou a imputação da responsabilidade financeira, motivando a elaboração da segunda versão do Relato, na qual figurou como única indiciada responsável Maria Cecília Spínola Viveiros.

¹⁸ Cf., respetivamente, o ofício da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 1694, de 28 de abril de 2026, com o registo de entrada na SRMTC n.º E1162/2026, de 28 de abril, e a carta de Maria Cecília Spínola Viveiros de 2 de junho de 2024, com o registo de entrada na SRMTC E1428/2026, de 2 de junho.

¹⁹ Cf. n.º 2 do artigo 9.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos aplicável, ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, e artigo 32.º-A deste diploma.

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

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 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 passe 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^{21 22 23 24}.

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)
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 ²⁵ 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.

²¹ Os institutos públicos regionais são criados por decreto legislativo regional (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 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 (...)”.

²² 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.”.

²³ 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 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).

²⁴ Equiparados, respetivamente, a diretor e subdiretores regionais, cargos de direção superior de 1.º e 2.º grau.

²⁵ 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.

- (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 março²⁶.

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 Vogais²⁷).

Consequentemente, durante aqueles períodos, o Conselho Diretivo, enquanto órgão do SRPC, IP-RAM, nunca esteve regularmente constituído e, concludentemente, nunca teve existência jurídica²⁸, pelo que, nestes termos, o determinado por este órgão deve ser tido por juridicamente inexistente²⁹

³⁰.

²⁶ 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).

²⁷ 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 n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro.

²⁸ 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.”

²⁹ 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.”

³⁰ Entre outras questões, surge a da validade da formação da vontade deste órgão (elemento essencial para a validade e eficácia da sua atuação): nos termos descritos, esta nunca poderia ser validamente formada.

2.1.2. A autorização da despesa do procedimento por consulta prévia n.º 3/2025

De acordo com o artigo 6.º da orgânica do SRPC, IP-RAM, compete ao Conselho Diretivo a orientação e gestão deste instituto e, em específico, autorizar as despesas do instituto, nas quais se incluem as referentes aos procedimentos pré-contratuais³¹.

A informação e documentação remetida pelo SRPC, IP-RAM³² revelou que, no dia 15 de abril de 2025, foi:

1. Elaborada e submetida à apreciação superior a denominada *“Informação prévia à proposta de abertura da empreitada da consulta prévia n.º 03/2025 do SRPC, IP-RAM destinada à empreitada da ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) – Aeródromo do Heliporto da Cancela”*, por Diamantina Jardim Menezes, na qualidade de Chefe de Divisão de Apoio Jurídico e Contratação, que propôs a abertura deste procedimento pré-contratual, sobre a qual foi proferido despacho de concordância por Richard Nunes Marques, à data Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM;
2. Elaborada e submetida à apreciação superior a informação interna n.º 132/DAJC/2025, denominada de *“Abertura de procedimento – Empreitada destinada à ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) – Aeródromo do Heliporto da Cancela”* por Maria Andreia Andrade Dias, na qualidade de técnica-jurista, que recebeu o parecer de concordância de Diamantina Jardim Menezes, através da qual foi proposto, entre outros:
 - i. A *“(…) abertura de um procedimento de contratação pública de empreitada destinado à ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA), no aeródromo do heliporto da Cancela do SRPC, IP-RAM (...);”*;
 - ii. Com o preço base de 199 500,00€;
 - iii. E que, nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do CCP, o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, *“(…) autorize a despesa relativa ao presente procedimento de contratação,”* (sublinhado nosso).
3. Proferido despacho de concordância por Richard Nunes Marques, Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM;
4. Posteriormente, e com fundamento na alegada falta de *“(…) quórum necessário para deliberar nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo, e atendendo a que o Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM não dispõe de competência própria ou delegada para autorizar as despesas no âmbito de procedimentos de contratação*

³¹ Cf. alínea a) do artigo 28.º dos estatutos do SRPC, IP-RAM, alínea b) do n.º 2 do artigo 21.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 38.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, ex vi n.º 1 do artigo 29.º Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, e alíneas a) e b) do artigo 19.º da orgânica do SRPC, IP-RAM.

A alínea a) do artigo 28.º dos estatutos do SRPC, IP-RAM, referente às competências do denominado “Gabinete de Contratação”, aprovados pela Portaria n.º 247/2022, de 18 de maio, determina expressamente que lhe compete *“Preparar os atos tendentes aos processos de contratação pública, em toda as fases do procedimento, a serem submetidos à autorização do procedimento e da despesa por parte do [Conselho Diretivo] do SRPC,”* (sublinhado nosso).

³² Cf. ofício do SRPC, IP-RAM n.º 895, de 24 de julho de 2025.

pública (...)", remetido ofício por Richard Nunes Marques ao chefe do Gabinete da à data Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil³³, Micaela Cristina Fonseca de Freitas³⁴, no qual peticionou, entre outros:

i. A autorização:

- (a) Para a abertura de um procedimento de consulta prévia para a realização da “Empreitada da Ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) – Aeródromo do Heliporto da Cancela”, pelo valor base de 199 500,00€;
- (b) Da despesa referente a este procedimento pré-contratual, nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do CCP;

ii. E a delegação no Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM de todas as competências necessárias atribuídas pelo CCP ao órgão competente para a decisão de contratar, ao abrigo do artigo 110.º do CCP.

5. A petição aceite e, designadamente, a autorização da despesa relativamente ao procedimento pré-contratual foi concedida ao abrigo do n.º 1 do artigo 36.º do CCP, pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, tendo este procedimento pré-contratual avançado nos moldes peticionados pelo Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM³⁵.

Ouvida em sede de contraditório, a Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas, veio aduzir um novo documento³⁶: a informação datada de 15 de abril de 2025, incidente sobre o “PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA A ABERTURA DA CONSULTA PRÉVIA N.º 3/2025 DO SRPC, IP-RAM DESTINADA À EMPREITADA DA AMPLIAÇÃO DO CENTRO DE MEIOS AÉREOS (CMA) – AERÓDROMO DO HELIPORTO DA CANCELA”, elaborada por Maria Cecília Spínola Viveiros, à data Diretora de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, dirigida ao Chefe de Gabinete da Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, que afirmou o seguinte:

- *“Por se encontrar irregularmente constituído o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, por estar unicamente nomeado o seu presidente, face aos estatutos aprovados (...) o mesmo não pode deliberar validamente por ausência do quórum legalmente exigido (Cfr. artigo 29.º, n.º 4 do CPA). A mera decisão do presidente estaria ferida de nulidade nos termos do artigo 161.º n.º 2 alínea h) do CPA.”* (sublinhado nosso);
- *“Não será despiciendo, aqui recordar que a normalidade em face do ordenamento jurídico em vigor seria o Conselho Diretivo regularmente constituído nos termos do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, diploma que aprova a Orgânica do SRPC, IP-RAM, na sua redação atual, praticar os actos da sua competência própria, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho, designadamente, competência essa irrenunciável e inalienável, os quais ficam fora da alçada dos*

³³ Cf. ofício do SRPC, IP-RAM n.º 473, de 15 de abril de 2025.

³⁴ 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.

³⁵ Cf. ofício do SRPC, IP-RAM n.º 1190, de 26 de setembro de 2025.

³⁶ Cfr. o ofício da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 1694, de 28 de abril de 2026.

poderes de tutela da SRS nos termos da lei quadro dos institutos públicos. A circunstância de não se ter constituído regularmente o Conselho Diretivo obsta a esta asserção do funcionamento normal do serviço.” (sublinhado nosso);

- “Porém e considerando que o Presidente do SRPC informa que este procedimento é de grande urgência e inadiabilidade pelas razões insertas na sua proposta (...) deverão ser sopesados os argumentos de urgência e de interesse público invocados pelo SRPC, e que na falta de alternativas viáveis, designadamente pela impossibilidade de ratificação dos actos nulos e que no limite estaríamos no limiar da paralisia total do funcionamento do serviço, somos obrigados a concordar com a proposta apresentada pelo mesmo [proposta de autorização de abertura do procedimento pré-contratual e da correspondente despesa pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil³⁷], nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho, como a única solução possível.” (sublinhado nosso);
- “Em todo o caso o Conselho Diretivo deverá ser regularmente constituído face à lei com a maior urgência possível de modo a garantir a normalidade do funcionamento do serviço e do respetivo enquadramento legal, nos termos do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho (...)” (sublinhado nosso).

A informação revela a consciência e o conhecimento prévio: i) da constituição irregular do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, e respetivas consequências, designadamente no que diz respeito à incapacidade de produção decisória válida, eficaz e legal deste órgão; ii) de que a determinação do procedimento pré-contratual por consulta prévia n.º 3/2025 e da inerente despesa pública correspondia, no caso concreto, a um ato de competência própria do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, irrenunciável e inalienável nos termos legais; iii) e que este ato estava “(...) *fora da alçada dos poderes de tutela da SRS (...)*”.

Não obstante, a informação ainda assim conclui que devido à alegada “urgência e inadiabilidade” e “interesse público” inerente ao procedimento pré-contratual, invocada pelo Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, Richard Nunes Marques, “(...) *somos obrigados a concordar com a proposta apresentada pelo mesmo* [proposta de autorização de abertura do procedimento pré-contratual e da correspondente despesa pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil³⁸] (...) *como a única solução possível.*”.

Atenta a natureza de instituto público regional, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, ao preço base definido para o procedimento pré-contratual em análise (199 500,00€) e às competências que por lei são atribuídas ao órgão “Conselho Diretivo” dos institutos públicos³⁹ - designadamente em matéria de autorização de despesas – necessariamente se conclui que o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM seria o órgão competente para deliberar e autorizar não só a abertura do procedimento pré-contratual em crise, como também a respetiva despesa⁴⁰.

³⁷ Cfr. o ofício do SRPC, IP-RAM n.º 473, de 15 de abril de 2025.

³⁸ Cfr. o ofício do SRPC, IP-RAM, n.º 473, de 15 de abril de 2025.

³⁹ Cf. artigo 38.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro.

⁴⁰ Cf. n.º 1 do artigo 36.º e artigo 38.º do Código dos Contratos Públicos.

Competência que se encontra expressamente determinada por lei, pois que a este instituto público regional, por estar munido de autonomia financeira, é aplicável o regime orçamental e financeiro dos serviços e fundos autónomos^{41 42} e, especificamente, a alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho (Orçamento da Região para o ano de 2024)⁴³, que confere competência para a autorização da despesa no valor de até 200 000,00€ aos “*órgãos de administração dos serviços e fundos autónomos*”.

A documentação analisada evidencia que esta não foi a situação verificada devido à inexistência de “*(...) quórum necessário para deliberar nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo, e atendendo a que o Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM não dispõe de competência própria ou delegada para autorizar as despesas no âmbito de procedimentos de contratação pública (...)*”, situação à qual acresceu a alegada necessidade e urgência em “*(...) dar início ao procedimento de contratação pública destinado à realização da empreitada de ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) (...)*”⁴⁴.

Importa referir que aos Secretários Regionais, durante o ano orçamental de 2024, foi igualmente atribuída a competência para autorizar despesa pública até ao montante de 3 750 000,00€, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º do Orçamento da Região para o ano de 2024, pelo que a Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil tinha competência para autorizar despesa pública de valor muito superior ao do procedimento pré-contratual em crise.

Sucede que o SRPC, IP-RAM, enquanto instituto público de natureza regional, é dotado de personalidade jurídica⁴⁵: esta “existência individual” é inclusivamente relevante para a prossecução do seu fim⁴⁶.

A lei e os estatutos desta entidade estabelecem que a sua atividade é dirigida pelo respetivo Conselho Diretivo⁴⁷, órgão ao qual cabe, no domínio da gestão financeira e patrimonial, e entre outros, autorizar as despesas do instituto público⁴⁸.

⁴¹ Cf. n.º 1 do artigo 35.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro.

⁴² Segundo PEDRO COSTA GONÇALVES, in *Manual de Direito Administrativo*, Volume 1, Almedina, pp. 770 e ss.: “Na [Lei-Quadro dos Institutos Públicos], os referidos conceitos de autonomia administrativa e autonomia financeira têm o seu sentido essencialmente recortado pela legislação jurídico-financeira, representando, em ambos os casos, níveis da capacidade de um organismo público no que se refere à tomada de decisões com implicações financeiras. (...) A autonomia financeira reforça a capacidade para a tomada de decisões com implicações financeiras e pressupõe, em geral, a competência para a elaboração e para a execução autónoma de um orçamento privativo, a capacidade para recorrer ao crédito, bem como a disponibilidade de um património próprio.”.

⁴³ Uma vez que o Orçamento da Região de 2025 foi apenas aprovado a 2 de julho de 2025, o procedimento foi desencadeado ao abrigo do Orçamento da Região de 2024, cuja vigência se manteve até à entrada em vigor daquele, conforme previsto no n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro (Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira).

⁴⁴ Cf. ofício do SRPC, IP-RAM n.º 473, de 15 de abril de 2025.

⁴⁵ Cf. n.º 1 do artigo 4.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro.

⁴⁶ Cf. n.ºs 1 e 3 do artigo 8.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro.

⁴⁷ Cf. n.º 1 do artigo 17.º, artigo 18.º e alíneas a) e f) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro.

⁴⁸ Cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 21.º e artigo 38.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro.

O n.º 1 do artigo 38.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos estabelece genericamente que constituem “(...) *despesas dos institutos públicos as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das respetivas atribuições.*”, sendo que, de entre as despesas concretamente identificadas pela orgânica do SRPC, IP-RAM, constam as referentes aos “(...) *custos de aquisição, manutenção e conservação de bens, equipamentos e serviços que tenha de utilizar,*” e as “*Outras despesas que por lei, regulamento ou contrato lhe venham a ser cometidas.*”⁴⁹.

Do teor dos n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos resulta que o legislador pretendeu distinguir, quanto à despesa, a competência própria do Conselho Diretivo (n.º 2) da que lhe é delegada (n.º 3)⁵⁰.

E, no âmbito dos procedimentos pré-contratuais, o teor da alínea a) do artigo 28.º dos estatutos do SRPC, IP-RAM, referente às competências do denominado “Gabinete de Contratação”, aprovados pela Portaria n.º 247/2022, de 18 de maio, determina expressamente que “*Ao Gabinete de Contratação compete: a) Preparar os atos tendentes aos processos de contratação pública, em toda as fases do procedimento, a serem submetidos à autorização do procedimento e da despesa por parte do [Conselho Diretivo] do SRPC;*” (sublinhado nosso).

Acresce que, quanto ao procedimento pré-contratual em análise, atendendo ao preço base que foi definido, a aplicação conjunta do n.º 2 do artigo 38.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos e da alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Orçamento da Região para o ano de 2024 demonstra que, neste caso, a competência para a autorização desta despesa era própria do Conselho Diretivo.

Deste modo, a conjugação das normas constantes da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, dos Princípios e Normas de Organização da Administração Direta e Indireta da RAM, da orgânica do SRPC, IP-RAM e dos respetivos estatutos, evidencia que a competência de cariz decisório e de autorização sobre a matéria da contratação pública e respetiva despesa pública estão legalmente afetas ao órgão Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM⁵¹, que inexistia juridicamente nos termos anteriormente referidos.

Competência que é irrenunciável e inalienável nos termos do artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo, pois que esta “*É um poder mas também um dever da Administração*”⁵² (sublinhado nosso).

Não fazendo sentido – e por isso mesmo não tendo sido observada durante a análise realizada – a delegação formal desta competência na Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil.

⁴⁹ Cf. artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho.

⁵⁰ Cf. artigo 9.º do Código Civil.

⁵¹ J.M. SÉRVULO CORREIA e FRANCISCO PAES MARQUES, *in obra citada*, Volume I, 2.ª edição, Almedina, pp. 382 e ss.: “A competência em sentido subjetivo tem mesmo de ser objeto de uma reserva total de lei, isto é, o órgão competente para a prática de certo ato tem que ser concretamente identificado pelo ato legislativo. (...) A imperatividade do princípio da legalidade da competência é tal que, no âmbito do procedimento decisório dos órgãos administrativos, a questão da competência precede todas as outras, pois se lhe falta a competência não tem o órgão poderes de cognição e decisão em qualquer outra matéria respeitante ao objeto do procedimento.”

⁵² LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *in Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 5.ª Edição, pp. 205 e ss..

Não foi igualmente observada outra norma jurídica que atribua competência genérica à Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil para, em substituição^{53 54} do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, autorizar a despesa inerente a um procedimento pré-contratual desta entidade.

Evidentemente, existe uma relação de superintendência e tutela entre a Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil (entidade superintendente) e o SRPC, IP-RAM (entidade superintendida)⁵⁵.

Contudo, a superintendência é entendida como o “(...) poder de orientação (...)” exercido pela entidade superintendente sobre a superintendida, ou seja, consubstancia «(...) um conjunto limitado de poderes, onde não se inclui, por [exemplo], a emissão de comandos específicos no sentido da prática de um ato ou da adoção de uma medida. Um comando com tais contornos é, em princípio, ilegal e a consequência da ilegalidade reside na sua ineficácia jurídica: o destinatário não está obrigado a acatá-lo, e não poderá ser sancionado pelo facto do “incumprimento”.»⁵⁶ (sublinhado nosso).

A relação de tutela, por sua vez, podia “abrir a porta” a uma eventual “substituição”, pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, da competência atribuída ao Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, em matéria de procedimentos pré-contratuais, de determinação do tipo de procedimento pré-contratual e, designadamente, de autorização da inerente despesa⁵⁷ cuja existência não foi invocada, fundamentada ou observada na documentação e informação analisada – ao abrigo do n.º 1 do artigo 36.º e artigo 43.º do Código do Procedimento Administrativo, e alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º e n.º 9 do artigo 41.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro.

Sucede que a abertura e determinação do procedimento pré-contratual em crise, assim como a respetiva autorização da despesa, não consubstanciam atos legalmente devidos aos quais está vinculado o SRPC, IP-RAM, ou seja, no caso em análise não estamos perante a omissão ilegal de atos devidos⁵⁸ por parte deste instituto público.

⁵³ Não foi igualmente identificada na lei ou no regulamento uma situação de suplência, desde logo porque o órgão, como mencionado, inexistiu durante o período em análise. Como ensina LUIZ S. CABRAL DE MONCADA *in obra citada*, 5.ª Edição, pp. 219 e ss.: “A suplência é uma relação entre titulares ou agentes de uma pessoa colectiva pública e não entre órgãos. (...) Na suplência tudo se passa dentro do mesmo órgão, apenas sucedendo que na ausência, falta ou impedimento do titular de certo órgão alguém é chamado para preencher o vazio assim criado.”.

⁵⁴ Sobre a figura da substituição, LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *in obra citada*, 5.ª Edição, pp. 221 e ss.: “Exige-se uma previsão legal nesse sentido. Significa isto que a fonte da substituição é a lei pois o órgão substituído apenas executa a norma que o habilita a agir em substituição do órgão substituído, sem qualquer derrogação da lei que deu competência e a este último ou seja, sem qualquer atropelo à legalidade. (...) Trata-se de uma relação interorgânica. Claro está que a substituição deve ter por fonte a lei ou quando muito norma habilitada sob pena de integrar um caso de flagrante ilegalidade.”.

⁵⁵ Cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2024/M, de 12 de julho, e alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2025/M, de 5 de maio; alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e artigo 15.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 20/2024/M, de 27 de setembro; n.º 2 do artigo 1.º da orgânica do SRPC, IP-RAM; e artigo 7.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro.

⁵⁶ PEDRO COSTA GONÇALVES, *in obra citada*, Volume 1, Almedina, pp. 905 e ss..

⁵⁷ LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *in obra citada*, 5.ª Edição, pp. 222 e ss.: “A substituição pode ocorrer no âmbito da relação tutelar mas pode também verificar-se dentro da hierarquia administrativa tal como previsto no n.º 4 do artigo 197.º.”.

⁵⁸ Designadamente para efeitos de aplicação do n.º 9 do artigo 41.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável ex vi n.º 1 do artigo n.º 1 do artigo 29.º dos Princípios e Normas de Organização da Administração Direta e Indireta da RAM.

Acresce que a forma e a extensão da relação de tutela não se presumem: têm de estar legalmente definidas pois que *“A tutela só existe nas modalidades que a lei consagrar, e nos termos e dentro dos limites que a lei impuser.”*⁵⁹ (sublinhado nosso).

Nas normas jurídicas acima mencionadas, pese embora seja prevista e referida a existência de uma relação de tutela entre a Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil e o SRPC, IP-RAM, não se observou a sua definição e/ou extensão, designadamente para efeitos de atribuição de competência substitutiva quanto à matéria dos procedimentos pré-contratuais, e aprovação da respetiva despesa, referentes a este instituto público.

Por sua vez, a tutela remonta à possibilidade de controlo e fiscalização sobre a atividade da entidade superintendida, pela superintendente.

Evidentemente que a atividade deste instituto público regional é instrumental à da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, uma vez que aquela entidade deve prosseguir as atribuições desta.

Contudo, a lei e os estatutos conferem ao SRPC, IP-RAM personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial⁶⁰, sendo expressamente conferida ao Conselho Diretivo desta entidade a competência para dirigir a respetiva atividade.

Sendo certo que no âmbito da relação de superintendência e tutela é necessário observar o princípio da legalidade: se a lei expressamente atribuiu competência ao órgão “Conselho Diretivo” do instituto público para, entre outros, autorizar e determinar o procedimento pré-contratual e a correspondente despesa pública em análise, era este o órgão efetiva e legalmente competente para tal⁶¹, conforme resulta, entre outros, do n.º 1 do artigo 36.º e do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (Código dos Contratos Públicos).

No respetivo contraditório⁶², Micaela Cristina Fonseca de Freitas alegou que *“A imputação de competências pressupõe existência jurídica do respetivo órgão. Neste sentido, a constituição irregular de um órgão colegial compromete a sua aptidão para funcionar como centro de imputação de competências.”*, pelo que sendo *“(…) o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, juridicamente inexistente, inexistente igualmente a titularidade das competências que a lei abstratamente lhe atribui.”*, concluindo que *“A inexistência do órgão afasta, de forma absoluta, qualquer possibilidade de imputação funcional [de competências].”*

Sendo que *“(…) a competência para a autorização sobre a matéria da contratação pública e respetiva despesa pública se encontrava legalmente afeta a um órgão que, simultaneamente, [o Tribunal de*

⁵⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 4.ª Edição, pp. 731 e ss..

⁶⁰ LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, in obra citada, 5.ª Edição, pp. 206 e ss.: *“Na identificação e distribuição da competência entre os órgãos da Administração Pública obedece-se ao princípio da legalidade. A competência não se presume pelo que deve ser determinada por lei muito embora se admita que também o regulamento a pode fixar. Mas é sempre a lei ou norma nela baseada que atribui a competência. A legalidade da competência é um dos aspectos da legalidade da actividade administrativa.”* (sublinhado nosso). Mais refere o Autor que *“Consequência da legalidade da competência é a respectiva irrenunciabilidade e inalienabilidade.”*

⁶¹ A análise efetuada não evidenciou a estipulação, válida e legal, de qualquer das situações excecionais previstas no artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo: delegação de poderes, suplência ou substituição.

⁶² Cf. o ofício da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 1694, de 28 de abril de 2026 (registro de entrada na SRMTC n.º E1162/2026, de 28 de abril).

Contas] reconhece como juridicamente inexistente.”, pelo que “O entendimento dessa Douta Instância revela fragilidades acrescidas ao atribuir natureza exclusiva às competências que imputa ao órgão juridicamente inexistente, concebendo-as como poderes funcionalmente reservados e, como tal, insuscetíveis de exercício por qualquer outro centro de imputação.”.

Mais alegou que “Com efeito, ou se reconhece a existência jurídica do referido órgão, o que não nos parece possível atendendo à irregularidade da sua constituição, caso em que se chegaria à conclusão da Douta Instância (...) ou, em sentido inverso, acolhendo-se a inexistência jurídica do órgão, que constitui o ponto de partida do entendimento do Tribunal de Contas, conclui-se pela impossibilidade jurídica de titularidade de quaisquer competências, designadamente da competência para autorizar a despesa no procedimento pré-contratual em causa, deslocando-se, assim, a questão central para a determinação da entidade que, no quadro normativo vigente, se encontra habilitada para a prática deste ato.”.

Por fim, afirma que “A circunstância de não ter sido invocada a atuação em regime de tutela substitutiva [relativamente à Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil] não configura qualquer lapso ou omissão. A tutela substitutiva, no âmbito da organização administrativa, pressupõe a existência jurídica do órgão cuja competência se irá exercer, sob pena de se admitir tutela sobre o vazio jurídico.”.

Sobre este entendimento, cumpre referir que:

- a) A existência (em abstrato) do órgão “Conselho Diretivo” do SRPC, IP-RAM é determinada por lei⁶³, assim como o “leque” de competências que lhe são atribuídas, como, por exemplo, a de autorizar as despesas inerentes à sua atividade dentro dos limites previstos no orçamento regional⁶⁴;
- b) A composição desse órgão é também determinada por lei: o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, é “(...) composto por um presidente, coadjuvado por dois vogais (...)”⁶⁵;
- c) A verificada composição irregular (por incompleta) deste órgão corresponde a uma ilegalidade que impede o seu funcionamento por impossibilidade objetiva da válida formação da sua vontade. Nestes termos, o órgão não se encontra regularmente constituído, sendo, pois, (em concreto ou in casu) juridicamente inexistente.

Face ao enquadramento legal aplicável e, designadamente, à competência atribuída por lei ao Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, no que diz respeito à matéria da autorização de despesa, tinha desde logo este órgão de estar devidamente constituído nos termos legalmente definidos de modo a lograr exercer as devidas competências, que lhe são exclusivas no caso concreto.

⁶³ A título exemplificativo, vide os artigos 18.º a 25.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei-Quadro dos Institutos Públicos), aplicável ex vi artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, artigo 32.º-A deste diploma, e alínea a) do artigo 5.º e artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho.

⁶⁴ Cfr. a alínea b) do n.º 2 do artigo 21.º Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei-Quadro dos Institutos Públicos), aplicável ex vi artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, o n.º 1 do artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo e a alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho (Orçamento da Região para o ano de 2024).

⁶⁵ Cfr. o n.º 2 do artigo 32.º-A do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, e o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho.

A argumentação constante do contraditório denota um equívoco entre os conceitos de “existência jurídica” abstrata e concreta do mencionado órgão, assim como da aplicação do princípio da legalidade no âmbito da atribuição de competências. A referida “imputação funcional” ou “titularidade” de competências não pode nunca resultar de “arbitrariedade” administrativa. Ela é atribuída e determinada por lei.

Mais alegou a contraditada que:

- «A circunstância de inexistir juridicamente o órgão de direção do SRPC, IP-RAM, não pode conduzir à paralisação do exercício dos poderes públicos, sobretudo “tendo em conta as exigências da missão e das atribuições” em matéria de proteção civil, que assumem inequívoca densidade funcional e operativa, sob pena do comprometimento do exercício das funções essenciais do Estado.»;
- O “(...) interesse público surge como fundamento, critério e limite de todo o agir da Administração Pública.”, nos termos do n.º 1 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa e artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo;
- E que ao caso concreto “(...) tem plena aplicação o argumento a maiori ad minus: quem pode o mais pode o menos.”, ou seja, se a Secretária Regional “(...) se encontra habilitada a autorizar despesa até €3.750.000, por maioria de razão encontra-se igualmente habilitada a autorizar uma despesa de €199.500,00, desde que situada no mesmo domínio material e funcional e no âmbito das atribuições que lhe são cometidas.”.

Relativamente ao primeiro ponto, importa notar que a composição irregular do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM é consequência direta da omissão, ao longo de cerca de quatro anos, da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, ao não promover o acionamento da nomeação dos vogais em falta, através da emissão de despacho conjunto da Presidência do Governo Regional e desta Secretaria Regional. Pelo que o sanar desta situação esteve inteiramente e a todo o tempo na disponibilidade dos Secretários Regionais da tutela e, inclusivamente, do próprio Governo Regional⁶⁶.

Ou seja, uma eventual “paralisação do exercício dos poderes públicos” que originasse um impedimento e/ou atraso na contratação da empreitada de ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) com fundamento na composição irregular do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, eventualidade que justificou as autorizações de abertura do procedimento pré-contratual e desta despesa pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas, seria sempre resultado da própria conduta da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil ao não sanar a mencionada irregularidade orgânica por via da nomeação dos vogais em falta no Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM.

Acresce que a ausência destas nomeações – que não foi justificada pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas - assume, no caso concreto, particular gravidade pois que o teor do contraditório sugere o conhecimento e a consciência i) da existência desta irregularidade orgânica; ii) das suas consequências (paralisação da atividade deste instituto público

⁶⁶ Foi observada a composição irregular do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, nos períodos de 01/01/2022 a 28/02/2022 e de 02/08/2022 a 08/03/2026.

regional); assim como da iii) importância da atividade do SRPC, IP-RAM para a população, designadamente na área da proteção civil.

Sobre o segundo argumento, a invocação genérica e abstrata do princípio do interesse público não pode servir de “chave mestra” para legitimar toda e qualquer atuação da Administração Pública. O exercício da atividade administrativa e de funções públicas, assim como a própria determinação do que é efetivamente de “interesse público”, pressupõe a observância do disposto em leis, normas e princípios jurídicos, tais como, a título exemplificativo, os princípios da legalidade e da boa administração⁶⁷.

Efetivamente a atividade da Administração Pública visa a prossecução do interesse público, mas sempre com respeito pelo disposto na Constituição da República Portuguesa e na lei, como resulta diretamente do n.º 2 do artigo 266.º e do n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo (princípio da legalidade)⁶⁸: é a lei, enquanto pressuposto e o limite de toda a atividade administrativa e definidora do exercício de poderes e/ou competências pelos órgãos administrativos, que define o interesse público a cargo da Administração⁶⁹.

No caso concreto observou-se precisamente o oposto: incumprimento de disposições legais, nomeadamente de cariz orgânico e orçamental, motivadas pela omissão de nomeação dos membros do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, em falta, situação cuja correção, como se referiu, esteve sempre ao alcance e na disponibilidade da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil.

Por fim, sobre o terceiro aspecto, afigura-se que, nos termos em que foi enquadrado no contraditório, o argumento “*a maiori ad minus*” não se compadece com o princípio da legalidade no caso concreto, uma vez que a argumentação apresentada não teve em conta que:

- O SRPC, IP-RAM, é uma entidade dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial⁷⁰ dirigida por um Conselho Diretivo ao qual a lei atribui competência, irrenunciável e inalienável nos termos legais⁷¹, para autorizar as despesas no âmbito dos procedimentos de contratação pública até ao montante de 200 000,00€^{72 73};

⁶⁷ Cfr. os artigos 3.º e 5.º do Código do Procedimento Administrativo.

⁶⁸ O n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo refere expressamente que “*Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.*” (sublinhado nosso).

⁶⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *in obra citada*, Volume II, 4.ª Edição, Almedina, pp. 34 e ss.: “*É a lei que define os interesses públicos a cargo da Administração: não pode ser a Administração a defini-los, salvo se a lei a habilitar para o efeito (...)*”.

⁷⁰ Cfr. o n.º 1 do artigo 3.º, o n.º 1 do artigo 4.º, a alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º e o n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 3/2024, de 15 de janeiro, aplicáveis ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, e o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho.

⁷¹ Cfr. o n.º 1 do artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo.

⁷² Cfr. a alínea b) do n.º 2 do artigo 21.º e o artigo 38.º da Lei n.º 3/2024, de 15 de janeiro, aplicáveis ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, e a alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho.

⁷³ O preço base do procedimento pré-contratual em análise foi definido em 199 500,00€.

- A contratação em análise não consubstancia um “ato legalmente devido”⁷⁴ para efeitos de acionamento de eventual tutela substitutiva fundamentada em eventual conduta omissiva⁷⁵;
- Não foi observado, nem invocado em sede de contraditório, o acionamento de delegação de poderes, suplência ou substituição no âmbito do n.º 1 do artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo.

De modo que, nos termos observados e analisados, a Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil estava desprovida de competência legal para suprir a constituição irregular do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, designadamente para efeitos de determinação do procedimento pré-contratual por consulta prévia n.º 3/2025 e da inerente despesa pública, situação assumida na informação datada de 15 de abril de 2025, incidente sobre o “PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA A ABERTURA DA CONSULTA PRÉVIA N.º 3/2025 DO SRPC, IP-RAM DESTINADA À EMPREITADA DA AMPLIAÇÃO DO CENTRO DE MEIOS AÉREOS (CMA) – AERÓDROMO DO HELIPORTO DA CANCELA”, elaborada por Maria Cecília Spínola Viveiros, à data Diretora de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, anteriormente mencionada e transcrita.

Contudo, através da referida informação foram utilizados argumentos de “urgência e interesse público” e ainda de “(...) falta de alternativas viáveis, designadamente pela impossibilidade de ratificação dos actos nulos [por se encontrar irregularmente constituído o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM] e que no limite [estar-se-ia] no limiar da paralisia total do funcionamento do serviço (...)”, para fundamentar a autorização do referido procedimento pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil.

Porém, estes argumentos não permitem ultrapassar a ilegalidade do ato de autorização da despesa pública em análise, porquanto:

- ii) A alegada situação de “urgência e inadiabilidade” é resultado direto da conduta da Secretaria Regional de Saúde e Proteção, pois que a nomeação dos membros do conselho diretivo do SRPC, IP-RAM é realizada através de “(...) despacho conjunto do Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil (...)”⁷⁶, estando, portanto, a retificação da constituição irregular do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM ao alcance desta Secretaria Regional a todo o tempo;
- iii) O alegado “interesse público” é invocado em termos genéricos, sem identificação do concreto fundamento legal ou mesmo da necessidade coletiva revestida de interesse público que se pretendia acautelar por esta via. Ou seja, não foi promovida a devida análise casuística, incidente sobre as características da situação concreta, no sentido de justificar, legal e

⁷⁴ Para efeitos do n.º 9 do artigo 41.º da Lei n.º 3/2024, de 15 de janeiro, aplicável ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro.

⁷⁵ Sendo que o contraditório alega expressamente a inexistência do acionamento da tutela substitutiva neste âmbito: “A circunstância de não ter sido invocada a atuação em regime de tutela substitutiva não configura qualquer lapso ou omissão. A tutela substitutiva, no âmbito da organização administrativa, pressupõe a existência jurídica do órgão cuja competência se irá exercer, sob pena de se admitir tutela sobre o vazio jurídico.”

⁷⁶ Cfr. o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, e a alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 5/2004/M, de 22 de abril.

factualmente, a excecionalidade da situação e de identificar o concreto interesse público a tutelar por esta via.

No respetivo contraditório⁷⁷, Maria Cecília Spínola Viveiros alegou a “(...) inércia grosseira das entidades competentes no cumprimento do disposto no artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho (...) e na consequente nomeação integral dos membros do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM (...)” o que gerou “(...) uma situação excecional, anómala e inédita nos anais da administração regional autónoma.” e “(...) impôs um bloqueio institucional e decisório paralisador do exercício das competências legais daquele Conselho Diretivo que implicava, no limite, uma total paralisação da atividade e das atribuições legais e estatutárias do SRPC, IP-RAM.”.

Mais referiu que “(...) as competências atribuídas ao Conselho Diretivo pelo [referido artigo 6.º] se exercidas exclusivamente pelo seu presidente, o único membro nomeado à data a que se refere o Relato, estariam feridas de nulidade, como por este invocado no ofício n.º 473, de 15 de abril de 2025 ou cravadas com a inexistência jurídica, conforme douto entendimento do Relato.”, sendo «(...) doutrina e jurisprudência pacífica que a inexistência jurídica constitui um “nada jurídico” que não pode produzir qualquer efeito jurídico». E que “A nulidade, por seu turno, seria legalmente insanável por ratificação nos termos dos artigos 161.º, n.º 2, alínea h) e 164.º do Código do Procedimento Administrativo e insuprível pelos poderes de tutela, por ausência de norma legal expressa que configurasse um qualquer poder de tutela substitutiva ou de suplência para a prática dos atos autorizadores de despesa (...)”, pelo que “A inexistência ou a nulidade obstarão também à possibilidade de lançar mão de qualquer delegação de competências do Conselho Diretivo no Secretário Regional, a qual por definição só se deve entender em sentido descendente.”.

De modo que “(...) enquanto se não exarassem os despachos de nomeação dos demais membros do Conselho Diretivo, o presidente daquele órgão colegial estava impedido da prática de qualquer ato autorizador de despesas, ou qualquer outro (...), por não poderem produzir quaisquer efeitos jurídicos.”, pelo que “Constituiu-se, assim, um bloqueio institucional e decisório que implicava uma paralisação total do serviço e das suas atribuições e que só a nomeação integral dos membros do Conselho Diretivo, nos termos da lei, permitiria restaurar o exercício pleno das suas competências.”.

O bloqueio “(...) criado pela inércia das entidades competentes colidia, todavia, com a necessidade incontornável da prossecução e exercício das atribuições do SRPC, IP-RAM (...). Circunstâncias que afrontavam gravemente o princípio da prossecução do interesse público no exercício das atribuições do SRPC, IP-RAM, nos termos do [artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa] e do [artigo] 4 do CPA. E colidia, no caso vertente, com a necessidade urgente de dar início ao procedimento de contratação pública destinado à realização da empreitada de ampliação do [Centro de Meios Aéreos].”.

A alegada urgência na realização desta empreitada resultou da necessidade de conclusão do “(...) processo de certificação do [Centro de Meios Aéreos] em curso junto da Autoridade Nacional de Aviação Civil, para o qual era exigido o cumprimento integral das obrigações legais (...), designadamente a construção da pista em betão armado levando à sua impermeabilização, caleiras

⁷⁷ Cf. a carta de Maria Cecília Spínola Viveiros de 2 de junho de 2026 (registo de entrada na SRMTC n.º E1428/2026, de 2 de junho).

para contenção das águas residuais contaminadas com hidrocarbonetos e a consequente eliminação dos riscos de segurança e prevenção ambiental, tudo para acomodar a vinda do segundo meio aéreo que ocorreria a 1 de julho de 2025.”. De modo que era “(...) urgente e inadiável que a empreitada e as certificações do [Centro de Meios Aéreos] estivessem ultimadas até 1 de julho de 2025, sob pena de ficarem gravemente em risco a continuidade dos serviços (...)”, assim como os “(...) bens e direitos fundamentais constitucionalmente consagrados, como a vida e a integridade pessoal ([artigos] 24 e 25 da CRP) cuja tutela urgia acautelar.”, matéria que não foi devidamente fundamentada e aprofundada na informação interna datada de 15 de abril de 2025, sendo apenas referido que “(...) o Presidente do SRPC informa que este procedimento é de grande urgência e inadiabilidade pelas razões insertas na sua proposta, designadamente que dessa empreitada resulta a ampliação e respetiva operacionalização do Centro de Meios Aéreos que deverá estar concluído até 1 de julho de 2025.”.

Sobre o parecer jurídico formulado por via desta informação interna datada de 15 de abril de 2025, a contraditada referiu que este foi emitido num contexto “(...) por um lado de bloqueio institucional e decisório, insolúvel por inércia das entidades competentes, e por outro, de necessidade urgente e inadiável de acautelar a continuidade do serviço público e a proteção dos bens jurídicos fundamentais e a consequente prossecução do interesse público, que a signatária, alheia a todas estas circunstâncias, foi chamada a deslindar as suas consequências do ponto de vista jurídico.”, tendo sido “(...) obrigada a concordar com a solução [proposta pelo SRPC, IP-RAM, no sentido da autorização de abertura do procedimento pré-contratual e da correspondente despesa pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil⁷⁸] que, na ausência de um qualquer precedente doutrinário consolidado ou jurisprudência firmada para uma situação excecional e juridicamente complexa, lhe pareceu a única com algum respaldo no ordenamento jurídico em vigor e a única hermenêuticamente defensável.”, pois que “No limite, a autorização da despesa e do procedimento sub judicio não poderiam ser legalmente autorizados por ninguém, numa situação de non liquet intolerável, entendimento que buliria com a necessidade de continuidade do serviço público e da prossecução do interesse público e máxime com a tutela dos bens jurídicos fundamentais em causa e a urgência do seu acautelamento.”.

Mais referiu que “(...) todo o processo esteve envolto em idiossincrasias de pressão temporal, burocrática e hierárquica que se espelha v.g. na circunstância da proposta do SRPC, IP-RAM ter data de dia 15/4, o despacho da Adjunta em substituição do chefe de Gabinete ter data de dia 15/4, a informação jurídica subsequente haver sido exigida e emitida com data de 15/4 e o despacho autorizador da Secretária Regional ter igualmente data de 15/4.”, sendo que “(...) não será despidendo referir que a [Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação] constitui um serviço na dependência hierárquica da Secretária Regional (...) integrando os respetivos poderes de direção, supervisão e disciplinares, e pese embora a sua independência técnica, não constitui um elemento com capacidade de valoração autónoma plena face ao decisor (...)”.

De modo que foi “(...) obrigada a concordar com a aplicação do [artigo 31.º, alínea c) do Decreto Legislativo Regional 6/2024/M, de 29 de julho], como a única solução possível e defensável no ordenamento jurídico em vigor (...), para evitar a paralisação do serviço, viabilizando a proposta

⁷⁸ Cfr. o ofício do SRPC, IP-RAM, n.º 473, de 15 de abril de 2025.

urgente e inadiável apresentada e assim acautelar o interesse público perante o quadro juridicamente insolúvel do bloqueio institucional e decisório criado e para o qual não concorreu.”, reconhecendo, no entanto, que “(...) errou na interpretação [daquela norma] e do regime legal das competências para a autorização de despesas, erro que entende dever ser considerado não censurável.”, mas que “O erro na interpretação decorreu da inexistência de qualquer norma alternativa que expressa e inequivocamente permitisse solucionar a situação criada, num contexto de grande complexidade jurídica e para a qual não existia qualquer precedente doutrinário consolidado ou jurisprudência firmada.”, constituindo, deste modo, um “(...) erro não censurável, atentas as circunstâncias do caso concreto (...)”, uma vez que “(...) a signatária não podia, nem devia ter agir de forma diferente.”.

Sobre a argumentação apresentada importa referir que a informação e documentação analisada, incluindo o teor da informação interna datada de 15 de abril de 2025, denotam efetivamente um sentido de urgência, inadiabilidade e de pressão temporal na promoção da contratação da empreitada de ampliação do Centro de Meios Aéreos. Contudo, e como anteriormente referido, tal urgência e inadiabilidade é resultado direto da conduta da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, que não promoveu a nomeação dos vogais em falta.

E, conforme anteriormente mencionado, a informação interna reconhece: a i) constituição irregular do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM (por ausência de nomeação de todos os seus membros) e respetivas consequências, designadamente no que diz respeito à incapacidade de produção decisória válida, eficaz e legal deste órgão; ii) que a determinação do procedimento pré-contratual por consulta prévia n.º 3/2025 e da inerente despesa pública correspondia, no caso concreto, a um ato de competência própria do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, irrenunciável e inalienável nos termos legais; iii) e que este ato estava “(...) fora da alçada dos poderes de tutela da SRS (...)”.

Contudo, é precisamente o conhecimento e a consciência destes elementos e, em específico, sobre a ausência de enquadramento legal da proposta do SRPC, IP-RAM (no sentido da autorização de abertura do procedimento pré-contratual e da correspondente despesa pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil)⁷⁹ - situação reconhecida pela própria contraditada⁸⁰ - que tornam incompreensível a conclusão do parecer técnico no sentido de “(...) concordar com a proposta apresentada [pelo SRPC, IP-RAM] (...) [e de a entender] como a única solução possível.” (sublinhado nosso).

De modo que, sobre a fundamentação da conduta com vista à tutela do interesse público e cumprimento do princípio da legalidade, vale aqui tudo quanto foi anteriormente referido no âmbito da análise ao contraditório apresentado por Micaela Cristina Fonseca de Freitas: é a lei, enquanto pressuposto e o limite de toda a atividade administrativa e definidora do exercício de poderes e/ou competências pelos órgãos administrativos, que define o interesse público a cargo da Administração.

Importa referir que, não obstante a necessária aplicação do regime das estações competentes (cf. o n.º 2 do artigo 61.º, ex vi, do n.º 3 do artigo 67.º, ambos da LOPTC), a análise do contraditório de

⁷⁹ Cf. ofício do SRPC, IP-RAM, n.º 473, de 15 de abril de 2025.

⁸⁰ Como se alcança, a título exemplificativo, dos pontos 24., 26., 28., 29., 38., 42. e 47. do respetivo contraditório.

Maria Cecília Spínola Viveiros evidencia que a conduta da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil (ausência de nomeação dos vogais em falta do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM) constitui um elemento essencial para a verificação da infração financeira em causa, situação que, não só pela sua relevância, como também pelo seu carácter anómalo e invulgar, deve ser devidamente assinalada.

Consequentemente o ato de autorização desta despesa pública é indevido, por ilegal, devido à inobservância e/ou ao incumprimento do:

- a. N.º 1 do artigo 14.º, artigo 18.º, n.º 1 do artigo 19.º, alínea a) do n.º 1 e alínea b) do n.º 2 do artigo 21.º, n.ºs 1 e 2 do artigo 38.º, n.ºs 6 e 9 do artigo 41.º, estes últimos *a contrario*, da Lei-Quadro n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei-Quadro dos Institutos Públicos), aplicáveis *ex vi* n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro;
- b. N.º 1 do artigo 36.º e artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (Código dos Contratos Públicos);
- c. N.º 2 do artigo 32.º-A do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro (Princípios e Normas de Organização da Administração Direta e Indireta da Região Autónoma da Madeira);
- d. Alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho (Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2024), e n.º 1 do artigo 6.º, alíneas a) e b) do artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho (orgânica do SRPC, IP-RAM), e alínea a) do artigo 28.º da Portaria das Secretarias Regionais das Finanças e de Saúde e Proteção Civil n.º 247/2022, de 18 de maio (estatutos do SRPC, IP-RAM);
- e. N.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa e n.º 1 do artigo 3.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo⁸¹.

A ilegalidade do ato autorizador da despesa contaminou, por sua vez, a legalidade da despesa pública inerente a este procedimento pré-contratual, nos termos dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 18.º⁸² da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro (Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira)⁸³

⁸¹ 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).

⁸² 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).

⁸³ 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).

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)⁸⁴.

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 b) 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)⁸⁵.

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 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 Civil⁸⁶, que autorizou indevidamente a despesa inerente ao procedimento pré-contratual por consulta prévia n.º 3/2025, no valor de 199 500,00€, pois que se encontrava desprovida de competência legal para suprir a inexistência jurídica do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, pelo que a sua conduta não cumpriu com as normas de contratação e de despesa pública aplicáveis nos termos aprofundados no ponto anterior.

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

⁸⁴ 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).

⁸⁵ “1. O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos. (...)”.

⁸⁶ 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.

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 diferente⁸⁷.

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 decisor⁸⁸, 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 decisório⁸⁹ (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.

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 releva 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, a autorização da despesa inerente ao procedimento pré-contratual por consulta prévia n.º 3/2025 pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil foi precedida de informação de 15 de abril de 2025 da jurista e Diretora de Serviços da Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, Maria Cecília Spínola Viveiros, sendo que a autorização foi emitida com base e na sequência do seu parecer, que concluiu no sentido de que “(...) *deverão ser sopesados os argumentos de urgência e*

⁸⁷ 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”.

⁸⁸ 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).

⁸⁹ 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.

de interesse público invocados pelo SRPC, e que na falta de alternativas viáveis, designadamente pela impossibilidade de ratificação dos actos nulos e que no limite estaríamos no limiar da paralisia total do funcionamento do serviço, somos obrigados a concordar com a proposta apresentada pelo mesmo [proposta de autorização de abertura do procedimento pré-contratual e da correspondente despesa pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil⁹⁰], *nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho, como a única solução possível.*” (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 lhe 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).

A Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação consubstancia, portanto, uma “estação competente” da Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, que foi efetivamente consultada no caso concretamente em análise, tendo elaborado informação a 15 de abril de 2025, sobre a qual a Secretária Regional, Micaela Cristina Fonseca de Freitas, proferiu despacho de autorização concordante com o proposto na referida informação.

Face ao exposto, a responsabilidade financeira recai sobre Maria Cecília Spínola Viveiros, à data Diretora de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, que elaborou a informação interna (parecer técnico) datada de 15 de abril de 2025, que serviu de base para a emissão do despacho de autorização pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas, também datado de 15 de abril de 2025, através do qual foi autorizada a despesa inerente ao procedimento pré-contratual por consulta prévia n.º 3/2025, no valor de 199 500,00€.

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 Contas⁹¹, 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 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*

⁹⁰ Cfr. ofício do SRPC, IP-RAM, n.º 473, de 15 de abril de 2025.

⁹¹ Cfr. a Sentença n.º 2/2021, de 7 de outubro de 2021, da SRATC.

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] (...)”⁹².

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 cuidado⁹³, evidenciando, à partida, o preenchimento dos elementos subjetivos do tipo das infrações financeiras sancionatórias em causa.

Em sede de contraditório, relativamente à emissão da informação interna de 15 de abril de 2025, Maria Cecília Spínola Viveiros afirmou que “(...) *cumpriu integralmente os seus deveres funcionais, com zelo, competência e de boa-fé, informando a entidade decisora de toda a situação legal e as suas consequências e alertando expressamente para a necessidade de nomeação integral do Conselho Diretivo.*”, pois que se viu “(...) *obrigada a concordar com a aplicação do [artigo 31.º, alínea c) do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho], como a única solução possível e defensável no ordenamento jurídico (...) para evitar a paralisação do serviço, viabilizando a proposta urgente e inadiável apresentada e assim acautelar o interesse público perante o quadro juridicamente insolúvel do bloqueio institucional e decisório criado e para o qual não concorreu.*”, pese embora reconheça que “(...) *errou na interpretação da [alínea c) do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho] e do regime legal das competências para*

⁹² Conforme resulta da Sentença n.º 2/2021, da SRATC, de 7 de outubro de 2021, da autoria do JC da SRMTC.

⁹³ 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).

autorização de despesas, mas que o mesmo integra a expressão de um erro não censurável, atentas as circunstâncias do caso concreto, integrando o caso sub judicio uma verdadeira situação de inexigibilidade de conduta diversas, circunstâncias que excluem a culpa nos termos dos [artigos] 64 e 67 da LOPTC.”. Mais afirmou que “(...) sem culpa, não pode haver responsabilidade financeira.”.

Não obstante o circunstancialismo verificado à data (cf. o ponto 2.1.2.) – que é relevante, como se referiu –, o teor do parecer jurídico constante da informação interna datada de 15 de abril de 2025 e elaborada por Maria Cecília Spínola Viveiros, assim como o respetivo contraditório apresentado demonstram o conhecimento e a consciência sobre: a i) constituição irregular do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM (por ausência de nomeação de todos os seus membros) e respetivas consequências, designadamente no que diz respeito à incapacidade de produção decisória válida, eficaz e legal deste órgão; ii) que a determinação do procedimento pré-contratual por consulta prévia n.º 3/2025 e da inerente despesa pública correspondia, no caso concreto, a um ato de competência própria do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, irrenunciável e inalienável nos termos legais; iii) e que este ato estava “(...) fora da alçada dos poderes de tutela da SRS (...)”.

Demonstram igualmente o conhecimento sobre a ausência de enquadramento legal da proposta do SRPC, IP-RAM (no sentido da autorização de abertura do procedimento pré-contratual e da correspondente despesa pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil), situação inclusivamente reconhecida pela contraditada⁹⁴.

Nestes termos, e não obstante o circunstancialismo envolvente, a conclusão daquele parecer técnico no sentido de “(...) concordar com a proposta apresentada [pelo SRPC, IP-RAM] (...) [e de a entender] como a única solução possível.” (sublinhado nosso) revela uma conduta grosseiramente negligente, por incumprimento dos deveres funcionais específicos e próprios, assim como os deveres de cuidado, que lhe foram atribuídos enquanto Diretora de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes.

Em sede de contraditório, foi requerida a relevação da indiciada responsabilidade financeira sancionatória por Maria Cecília Spínola Viveiros, ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Neste âmbito cumpre referir que a relevação da responsabilidade financeira corresponde ao exercício de um poder-dever do Tribunal^{95 96}, sendo que o acionamento da relevação da responsabilidade financeira não é automático, sendo decidido caso a caso.

No caso concreto, face aos termos da conduta observada, munida de negligência grosseira ou mesmo dolo, o Tribunal não pode acionar a relevação da indiciada responsabilidade financeira sancionatória.

⁹⁴ Como se alcança, a título exemplificativo, dos pontos 24., 26., 28., 29., 38., 42. e 47. do respetivo contraditório.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ 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 de consulta prévia para a realização da “Empreitada da Ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) – Aeródromo do Heliporto da Cancela”, pelo valor base de 199 500,00€, apesar do seu Conselho Diretivo não estar devidamente constituído nos termos legais, o que corresponde, por inerência, à sua inexistência jurídica (cfr. o ponto 2.1.1.).
2. O Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM solicitou à Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil (i) a autorização da despesa pública inerente ao mencionado procedimento e (ii) a delegação em si de todas as competências necessárias atribuídas pelo Código dos Contratos Públicos ao órgão competente para a decisão de contratar (cfr. o ponto 2.1.2.).
3. A Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil autorizou a citada despesa pública, em 15 de abril de 2025, nos termos propostos apesar de estar desprovida de competência legal para tal, factualidade que indicia a existência de uma infração financeira geradora de responsabilidade como sumariado no quadro constante do Anexo I [cf. a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)].

Contudo, por tal autorização ter sido precedida de parecer favorável da Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, a indiciada responsabilidade financeira recai, nos termos legais, sobre a Diretora daquela unidade orgânica (cfr. os pontos 2.1.2. e 2.2.).

A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 180 UC⁹⁷, de acordo com o preceituado no n.º 2 do artigo 65.⁹⁸ da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁹⁹. Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo (no valor de 2 550,00€) extingue-se o procedimento tendente à efetivação da responsabilidade sancionatória, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, alínea d), daquela Lei.

⁹⁷ Conforme resulta do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. A Portaria n.º 9/2008, de 3 de janeiro, fixou o valor do IAS para 2008 em 407,41€. Assim, pela entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 34/2008, o valor da UC passou a ser de 102,00€ [407,41€/4=101,85€, com aplicação do arredondamento para a unidade euro], valor que se mantém em vigor tendo em conta que as sucessivas leis que aprovaram o orçamento de Estado têm mantido suspenso o regime de atualização do valor do IAS. Vide, a propósito, o artigo 210.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Lei do Orçamento do Estado para 2020) e o artigo 232.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2021).

⁹⁸ Com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, e início de vigência a 17 de dezembro de 2011.

⁹⁹ Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de fevereiro e, mais recentemente, pelas Leis n.º 2/2020, de 31 de março, e n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

4. RECOMENDAÇÕES

No contexto das matérias expostas no presente Relatório e resumidas nas conclusões da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda:

1. À Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil que:
 - 1.1. Diligencie, a todo o tempo, pelo controlo e verificação da regularidade da constituição dos Conselhos Diretivos dos institutos públicos regionais sob a sua tutela;
 - 1.2. Garanta o estrito cumprimento da legislação em vigor em matéria de competências para autorização de despesa e para a decisão de contratar no âmbito do Código dos Contratos Públicos.
2. Aos membros do Conselho Diretivo do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, devidamente constituído, que assegurem que todos os seus atos de gestão estão devidamente suportados por deliberações válidas daquele órgão ou por delegações de competências, que deverão conter expressamente o fundamento legal, o âmbito material, o limite financeiro, o prazo de vigência, a possibilidade ou não de subdelegação, e a respetiva publicitação.

5. DECISÃO

Pelo exposto, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em sessão ordinária ao abrigo do disposto no artigo 105.º, n.º 1, da LOPTC e no artigo 214.º, n.º 4, da CRP, decide o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos assessores e do MP, o presente Relatório de Auditoria e as Recomendações nele formuladas;
- b) 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 Diretora de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes, Maria Cecília Spínola Viveiros.
- c) Entregar um exemplar deste relatório e remeter o processo de auditoria ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da LOPTC;
- d) 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;

- e) 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 Contas¹⁰⁰, 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 III);
- f) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *Intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

Funchal, Região Autónoma da Madeira, em 9 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)

¹⁰⁰ 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. Quadro síntese de infração financeira

ITEM DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	RESPONSÁVEIS
2.1.2.	Autorização ilegal (por falta de competência) da despesa inerente ao procedimento pré-contratual por consulta prévia n.º 3/2025	N.º 1 do artigo 14.º, artigo 18.º, n.º 1 do artigo 19.º, alínea a) do n.º 1 e alínea b) do n.º 2 do artigo 21.º, n.ºs 1 e 2 do artigo 38.º, n.ºs 6 e 9 do artigo 41.º, estes últimos a <i>contrario</i>, da Lei-Quadro n.º 3/2004, de 15 de janeiro, aplicáveis <i>ex vi</i> n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro; N.º 1 do artigo 36.º e artigo 38.º do Código dos Contratos Públicos; N.º 2 do artigo 32.º-A do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro; Alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho, n.º 1 do artigo 6.º e alíneas a) e b) do artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, e alínea a) do artigo 28.º da Portaria das Secretarias Regionais das Finanças e de Saúde e Proteção Civil n.º 247/2022, de 18 de maio; N.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa e n.º 1 do artigo 3.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo; N.ºs 2, 3 e 4 do artigo 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro e alínea a) do artigo 3.º e artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.	Sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.	Diretora de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e Serviços Dependentes: - Maria Cecília Spínola Viveiros



II. Alegações produzidas em sede de contraditório

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 1162/2026
2026/4/28



S.  R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL

f

Secretaria Regional de Saúde
e Proteção Civil
Gabinete do Secretário

SAÍDA

N.º: 1694

Classif.: S/C

28-04-2026

Confidencial

Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas- Secção
Regional da Madeira

Palácio do Esmeraldo, n.º 24

9004-554 Funchal

Assunto: Princípio do contraditório / Audição prévia – Relato da “Auditoria de apuramento da responsabilidade financeira inerente ao ato autorizador da despesa com a Empreitada da Ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) – Aeródromo do Heliporto da Cancela

Na qualidade de Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, e para efeitos do exercício do direito ao contraditório e à audição prévia, previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redação conferida pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem a signatária pronunciar-se sobre o Relato de “Auditoria de apuramento da responsabilidade financeira inerente ao ato autorizador da despesa com a Empreitada da Ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) – Aeródromo do Heliporto da Cancela”, no âmbito do qual lhe é imputada eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos que se seguem:

I. Enquadramento e objeto da presente pronúncia

1. No âmbito da auditoria realizada e das verificações efetuadas, o Douto Tribunal entende que a factualidade apurada é suscetível de enquadramento em sede de responsabilidade financeira, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), por considerar que o ato de autorização da despesa pública inerente ao procedimento pré-contratual de consulta prévia n.º 3/2025 terá sido praticado





B



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

por órgão¹ alegadamente desprovido de competência legal para o efeito, concretamente pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, podendo tal atuação consubstanciar, em termos indiciários, uma violação do princípio da legalidade e dos deveres funcionais inerentes ao exercício de funções públicas, considerando verificados os pressupostos objetivos e subjetivos da responsabilidade financeira sancionatória.

2. O presente Relato sustenta que a competência para deliberar e autorizar a abertura do referido procedimento é uma competência própria do Conselho Diretivo do Serviço Regional de Proteção Civil (SRPC, IP-RAM), atenta a sua natureza jurídica de instituto público integrado na administração indireta da Região Autónoma da Madeira, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.²
3. O Douto Tribunal de Contas reconhece a inexistência jurídica do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, no período em causa, por não se encontrarem verificados os pressupostos mínimos de formação válida da vontade colegial imputável ao SRPC, IP-RAM, em virtude da sua irregular constituição, concluindo que os atos emanados desse órgão carecem de aptidão para produzir efeitos jurídicos.³

¹ À semelhança do Relato em apreço, referimo-nos à conceção determinada pelo n.º 1 do artigo 20.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

² Cfr. fls. 10 e ss. do Relato da Auditoria e por força da aplicação conjunta do artigo 1.º, do n.º 1 do artigo 35.º e do n.º 2 do artigo 38.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de junho (Lei-Quadro dos Institutos Públicos), do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho (Orgânica do SRPC, IP-RAM), da alínea a) do artigo 28.º da Portaria n.º 247/2022, de 18 de maio (Estatutos do SRPC, IP-RAM, publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, I Série, n.º 86), dos artigos 36.º e 38.º do Código dos Contratos Públicos, na sua redação atual, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho.

³ Cfr. fls 7 e 8. do Relato da Auditoria e em resultado da aplicação conjugada do n.º 4 do artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), do n.º 1 do artigo 19.º e n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de junho (Lei-Quadro dos Institutos Públicos), aplicável *ex vi* n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro e, ainda, o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho (Orgânica do SRPC, IP-RAM). Também o ofício n.º 473, de 15 de abril de 2025 do SRPC, IP-RAM, salienta que “ (...) não se encontra reunido o quórum necessário para deliberar, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo (...)”.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

B

4. Neste sentido, entende essa Douta Instância que a Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil atuou no exercício de uma competência própria do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, órgão ao qual não reconhece, para todos os efeitos, existência jurídica.
5. A presente pronúncia visa demonstrar a legalidade do ato autorizador da despesa em apreciação, afastando a alegada inobservância ou incumprimento das normas identificadas por essa Douta Instância (fl. 14, pontos a., b., c. e d.), e a conformidade legal da despesa pública inerente ao procedimento pré-contratual em causa.
6. Nestes termos, junta-se à presente pronúncia o parecer jurídico que antecedeu o despacho de autorização da despesa, datado de 15 de abril de 2025, da Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, tendo sido assegurada a intervenção da entidade competente, cujo teor foi seguido no despacho proferido.

II. Do Direito

1. Da impossibilidade jurídica de imputação de competências a órgão inexistente

Os institutos públicos são pessoas coletivas de direito público, dotadas de personalidade e capacidade jurídica (cfr. artigo 3.º, n.º 1, e artigo 4.º, n.º 1 e n.º 4, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro).⁴ Por não disporem de vontade própria, atuam através dos seus órgãos.⁵ Com efeito, os órgãos constituem centros institucionalizados através dos quais se forma e exterioriza a vontade juridicamente imputável à pessoa coletiva, sendo integrados por pessoas singulares que, na qualidade de seus titulares, asseguram a gestão e a atuação dessa vontade no exercício das respetivas competências.

⁴ Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, in Curso de Direito Administrativo, Volume I, Almedina, 4.ª Edição, p. 311.

⁵ Tal como refere LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, in Código do Procedimento Administrativo Anotado, 5.ª Edição, maio 2025, p. 168.: “Os órgãos (...) exercem poderes (e deveres) funcionais cujo exercício gera atos jurídicos imputáveis à pessoa coletiva e através dos quais esta manifesta a sua vontade.”.





B



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL**

Assim, as competências são atribuídas aos órgãos e correspondem aos poderes funcionais necessários para a prossecução das atribuições das pessoas coletivas públicas.⁶ A imputação de competências pressupõe existência jurídica do respetivo órgão. Neste sentido, a constituição irregular de um órgão colegial compromete a sua aptidão para funcionar como centro de imputação de competências.⁷

Conforme reconhecido por essa Douta Instância, o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM não se encontrava regularmente constituído à data, carecendo de existência jurídica, razão pela qual os atos por si praticados são tidos por juridicamente inexistentes.⁸

A inexistência jurídica corresponde ao grau máximo de desvalor jurídico reconhecido pelo ordenamento às violações mais graves da juridicidade, verificando-se quando falta um elemento constitutivo essencial sem o qual a realidade em causa não chega sequer a adquirir existência no ordenamento jurídico.⁹ Trata-se de um “nada jurídico”¹⁰, de uma realidade que “nem atinge o patamar da relevância perante a ordem jurídica”.¹¹

Resulta do que antecede que, sendo o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, juridicamente inexistente, inexistente igualmente a titularidade das competências que a lei abstratamente lhe atribui.¹² O artigo 31.º, n.º 1, alínea b), do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho,

⁶ Cfr. LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, in Código do Procedimento Administrativo Anotado, 5.ª Edição, maio 2025, p. 169: “O órgão não tem personalidade jurídica (...); é um instrumento da pessoa coletiva. A personalidade é exclusiva da pessoa coletiva.”.

⁷ No caso em apreço, o artigo 5.º, alínea a) do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, prevê como órgão do SRPC, IP-RAM, o Conselho Diretivo, o qual, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, é composto, em abstrato, por um presidente coadjuvado por dois vogais. No sentido de que a existência de um órgão colegial pressupõe a constituição e efetiva investitura dos seus membros, veja-se J. M. SÉRVULO CORREIA E FRANCISCO PAES MARQUES, in Noções de Direito Administrativo, Vol. I, 2.ª ed., Almedina, pp. 365 e ss., onde se refere que “o colégio não tem existência legal enquanto os seus membros não estão providos e, se eleitos, enquanto não se verificam os seus próprios poderes, procedendo à constituição do órgão”. No mesmo sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, obra cit., p. 631, segundo o qual “a constituição é o ato pelo qual os membros de um órgão colegial, uma vez designados, se reúnem pela primeira vez e dão início ao funcionamento desse órgão”. Ainda a propósito da relação entre investitura e competência, PAULO OTERO in Direito do Procedimento Administrativo, Vol. I, Almedina, reimpressão de janeiro de 2026, p. 459, afirma que “a competência, envolvendo um conjunto de poderes objetivamente definidos de intervenção, pressupõe que o seu exercício se faça por via de um órgão cujo titular se encontra regularmente investido no cargo.”.

⁸ Cfr. fl. 8 do Relato de Auditoria.

⁹ Como refere PAULO OTERO in obra cit., p. 653: “A inexistência jurídica é (...) uma realidade fática que o direito não reconhece e nega os efeitos normais: trata-se de uma «mera aparência de ato» ou de um «ato fantasma»”.

¹⁰ Nas palavras de PAULO OTERO in obra cit. p. 655: “Na inexistência jurídica o que acontece é que, em termos jurídicos, «nada existe»”.

¹¹ Cfr. JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, in Direito Civil- Teoria Geral, II, p. 462.

¹² Por inexistência do próprio sujeito jurídico.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

B

bem como o artigo 38.º, n.º 2, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, pressupõem como condição lógico-jurídica da sua aplicação a existência do órgão.¹³

A autonomia administrativa, financeira e patrimonial dos institutos públicos não pode ser convocada como fundamento para a imputação de competências a um órgão juridicamente inexistente, nem para o reconhecimento de qualquer competência própria que dela se pretenda fazer decorrer.¹⁴ A inexistência do órgão afasta, de forma absoluta, qualquer possibilidade de imputação funcional.

Face ao que antecede, carece de sustentação o entendimento segundo o qual a competência para a autorização da despesa no procedimento pré-contratual em análise caberia ao Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM.¹⁵ Verifica-se, assim, uma contradição no Relato em análise ao afirmar que a competência para a autorização sobre a matéria da contratação pública e respetiva despesa pública se encontrava legalmente afeta a um órgão que, simultaneamente, reconhece como juridicamente inexistente.¹⁶

O entendimento dessa Douta Instância revela fragilidades acrescidas ao atribuir natureza exclusiva às competências que imputa ao órgão juridicamente inexistente, concebendo-as como poderes funcionalmente reservados e, como tal, insuscetíveis de exercício por qualquer outro centro de imputação.¹⁷ A qualificação de competências como exclusivas assume natureza excecional no sistema de repartição de competências administrativas, dependendo de previsão

¹³ As normas de competência distribuem poderes entre sujeitos existentes, não tendo a virtualidade de criar os próprios sujeitos de imputação.

¹⁴ Em todo o caso, importa salientar que a autonomia reconhecida aos institutos públicos não se confunde com uma ideia de auto-administração plena ou de autossuficiência decisória, tal como parece resultar do Relato dessa Douta Instância. Com efeito, não está em causa qualquer forma de autodeterminação organizatória ou funcional desligada do enquadramento jurídico-administrativo do Estado, mas antes uma autonomia de natureza instrumental, estruturalmente dependente da lei e funcionalmente orientada para a prossecução de fins públicos previamente definidos. Trata-se, pois, de uma autonomia juridicamente enquadrada e teleologicamente vinculada, exercida no âmbito da administração indireta do Estado, que não legitima uma construção que a aproxime de uma esfera de autogoverno administrativo. Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, obra cit., p. 743.

¹⁵ Por efeito da aplicação conjunta do n.º 2 do artigo 38.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos e da alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Orçamento da Região para o ano de 2024, cfr. fl. 12.

¹⁶ Cfr. Relato de Auditoria, p.12.

¹⁷ A competência prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho, não pode ser qualificada, em abstrato, como exclusiva dos órgãos de administração dos serviços e fundos autónomos, uma vez que do respetivo preceito não decorre qualquer atribuição expressa de exclusividade nesse sentido, sendo-lhe plenamente aplicável o argumento *a maiori ad minus*, segundo o qual quem está habilitado a praticar o mais se encontra, por maioria de razão, habilitado a praticar o menos.





B



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL**

legal inequívoca ou, quando muito, de interpretação restritiva do respetivo regime, sob pena de subversão do princípio da flexibilidade das regras de competência que rege a organização administrativa.¹⁸

Com efeito, ou se reconhece a existência jurídica do referido órgão, o que não nos parece possível atendendo à irregularidade da sua constituição, caso em que se chegaria à conclusão da Douta Instância, designadamente de que a prática do ato autorizador da despesa é ilegal, por ter sido praticado no exercício de competências próprias do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, desvirtuando a autonomia que lhe é inerente; ou, em sentido inverso, acolhendo-se a inexistência jurídica do órgão, que constitui o ponto de partida do entendimento do Tribunal de Contas, conclui-se pela impossibilidade jurídica de titularidade de quaisquer competências, designadamente da competência para autorizar a despesa no procedimento pré-contratual em causa, deslocando-se, assim, a questão central para a determinação da entidade que, no quadro normativo vigente, se encontra habilitada para a prática deste ato.

Refere, ainda, o Douto Tribunal de Contas que: *“A relação de tutela podia «abrir a porta» a uma eventual «substituição», pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, da competência atribuída ao Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, em matéria de procedimentos pré-contratuais, de determinação do tipo de procedimento pré-contratual e, designadamente, de autorização da inerente despesa- cuja existência não foi invocada, fundamentada ou observada na documentação e informação analisada- ao abrigo do n.º 1 do artigo 36.º e artigo 43.º do Código do Procedimento Administrativo, e alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º e n.º 9 do artigo 41.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável ex vi n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro”.*¹⁹

A circunstância de não ter sido invocada a atuação em regime de tutela substitutiva não configura qualquer lapso ou omissão. A tutela substitutiva, no âmbito da organização administrativa, pressupõe a existência jurídica do órgão cuja competência se irá exercer, sob pena de se admitir tutela sobre o vazio jurídico.²⁰

¹⁸ Sobre isto, PAULO OTERO, obra cit., pp. 454 e ss.

¹⁹ Citação extraída do Relato de Auditoria, p. 13.

²⁰ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, obra cit., p. 734, a “tutela substitutiva” corresponde ao poder da entidade tutelar de suprir omissões da entidade tutelada, praticando, em seu lugar e por sua conta, os atos legalmente devidos, nos termos igualmente previstos no n.º 9 do artigo 41.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos. As relações de tutela e





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

B

2. Da competência da Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil

A Empreitada de Ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) — Aeródromo do Heliporto da Cancela, inscreveu-se num contexto concreto de preparação do dispositivo regional face ao previsível agravamento do risco de incêndio rural durante o período de temperaturas mais elevadas na Região Autónoma da Madeira. Esta intervenção revelou-se absolutamente necessária para assegurar as condições técnicas indispensáveis à receção de um segundo meio aéreo de combate a incêndios rurais. Trata-se de uma realidade operacional em que a inação administrativa não constitui uma alternativa juridicamente neutra: os incêndios rurais representam, de forma recorrente, fenómenos geradores de prejuízos financeiros, para além dos impactos irreversíveis em vidas humanas.

O não exercício tempestivo de ações no âmbito das políticas públicas de proteção civil poderia, assim, traduzir-se não apenas num agravamento do risco para pessoas e bens, mas igualmente na produção de danos financeiros severos para o erário público, realidade particularmente sensível num território insular estruturalmente mais vulnerável a constrangimentos operacionais e logísticos. Acresce que, nestas circunstâncias, a omissão de atuação perante exigências desta natureza poderia assumir relevância em sede de responsabilidade civil extracontratual do Estado, fazendo recair sobre a coletividade os custos de uma inação administrativa evitável.

Neste enquadramento, importa proceder à delimitação do espaço decisório em que se inscreve a atuação administrativa em causa. Com efeito, não se está perante um espaço integral de discricionariedade administrativa, antes coexistindo margens de apreciação com deveres de atuação juridicamente vinculados, designadamente no que respeita ao cumprimento de exigências técnicas imperativas.

A contratação em apreço resulta, ademais, de imposições legais diretamente aplicáveis ao Heliporto da Cancela, onde existe um posto de abastecimento de combustível JET-A1, o qual se

superintendência pressupõem dois centros jurídicos distintos de imputação de competências, sendo a sua efetividade dependente da existência de órgãos regularmente constituídos na entidade tutelada, pelo que a inexistência do conselho diretivo compromete o respetivo funcionamento decisório, sem afetar a existência jurídica da pessoa coletiva.





B



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL**

encontra sujeito ao regime estabelecido pela Portaria n.º 131/2002, de 9 de fevereiro, designadamente no que respeita à obrigatoriedade de sistemas de tratamento de águas residuais contaminadas com hidrocarbonetos. Acresce que o n.º 4 do artigo 11.º da referida Portaria impõe que, nas zonas suscetíveis de derrames, nomeadamente nas áreas de abastecimento, os pavimentos sejam impermeáveis e dotados de drenagem encaminhada para sistema de tratamento adequado. Neste quadro, a solução técnica adotada na referida Empreitada consistiu na execução de pavimento em betão armado nas zonas de abastecimento, com sistema de drenagem direcionado para separador de hidrocarbonetos próprio, não se verificando, em rigor, qualquer margem juridicamente admissível de não atuação (ou uma alternativa juridicamente admissível que dispense a sua realização), sob pena de incumprimento das exigências legais aplicáveis em matéria de segurança e proteção ambiental, comprometendo a operacionalidade e continuidade da atividade do Heliporto da Cancela, infraestrutura afeta às missões da proteção civil.

A circunstância de inexistir juridicamente o órgão de direção do SRPC, IP-RAM, não pode conduzir à paralisação do exercício dos poderes públicos, sobretudo *“tendo em conta as exigências da missão e das atribuições”*²¹ em matéria de proteção civil, que assumem inequívoca densidade funcional e operativa, sob pena comprometimento do exercício das funções essenciais do Estado. O princípio da prossecução do interesse público, consagrado no n.º 1 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e no artigo 4.º do CPA, impõe à Administração o dever de assegurar a continuidade do serviço público e da ação administrativa. Com efeito, o interesse público surge como fundamento, critério e limite de todo o agir da Administração Pública.²²

Verdadeiramente *“(...) a Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil tinha competência para autorizar despesa pública de valor muito superior ao do procedimento pré-contratual em crise”*²³, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho,

²¹ Citação extraída do Relato de Auditoria, p.13.

²² Cfr. PAULO OTERO, obra cit., p. 155. Ainda, nos termos de LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, obra cit, p. 101: *“O interesse público é uma consequência da legalidade vinculativa da Administração e a sua fonte é a lei ou melhor, o «bloco de legalidade» com todas as suas componentes.”*

²³ Citação extraída do Relato de Auditoria, p.11.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

B

inserida no Capítulo VII, relativo às disposições em matéria de assunção de despesa, concretamente até ao montante de € 3.750.000.

Neste quadro, tem plena aplicação o argumento *a maiori ad minus*: quem pode o mais pode o menos. Assim, se a entidade competente se encontra habilitada a autorizar despesa até €3.750.000, por maioria de razão encontra-se igualmente habilitada a autorizar uma despesa de €199.500,00, desde que situada no mesmo domínio material e funcional e no âmbito das atribuições que lhe são cometidas. A competência legalmente prevista para o patamar superior abrange, por necessária implicação lógica e sistemática, os atos de menor expressão financeira integrados no mesmo segmento funcional da atuação administrativa.

O procedimento em causa insere-se no âmbito das atribuições da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, à qual compete definir, executar e avaliar a política regional no setor da proteção civil, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 20/2024/M, de 27 de setembro, bem como assegurar o exercício das atribuições governativas relativas a esse setor, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2025/M, de 5 de maio. Em particular, compete à Secretária Regional a definição e orientação da política do Governo Regional no referido setor de atividade, conforme a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º da Orgânica da sua Secretaria.

Assim, a legalidade do ato autorizador praticado pela Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil resulta da correspondência entre o objeto da despesa e o âmbito material das suas atribuições, bem como da respetiva habilitação normativa para a autorização da despesa.²⁴ Tanto assim é que o Fiscal Único do SRPC, IP-RAM não suscitou, em sede de controlo financeiro, qualquer reparo, objeção ou juízo de desconformidade jurídica quanto ao referido ato autorizador e à legalidade da despesa.²⁵

²⁴ Em estrita conformidade com o princípio da legalidade, consagrado no artigo 266.º, n.º 2, e no artigo 3.º, n.º 2, ambos da CRP, e densificado no artigo 3.º do CPA, na sua vertente de precedência de lei, o qual determina que todo o agir administrativo deve fundar-se em norma legal habilitante, cuja ausência implica a inadmissibilidade da atuação administrativa. Nas palavras de PAULO OTERO, em obra citada: “A precedência de lei legitima politicamente o agir administrativo”.

²⁵ Tal circunstância assume relevância própria para efeitos do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, evidenciando a inexistência de ilicitude ostensiva ou de erro grosseiro suscetível de fundamentar a imputação de responsabilidade financeira sancionatória.





B



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

III. Da responsabilidade financeira dos membros do Governo

No caso dos membros do Governo, o artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC determina que a responsabilidade financeira se rege pelo disposto no artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933, só ocorrendo quando se verifique alguma das seguintes situações: (i) falta de audição das estações competentes; ou (ii) tendo estas sido ouvidas nos termos legais, adoção de decisão em sentido diverso.²⁶

No caso em apreço, foram auscultadas as estações competentes, designadamente a Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, prevista no artigo 3.º da Portaria n.º 939/2024, publicada no JORAM, I Série, n.º 209, a qual, enquanto estrutura de apoio jurídico e administrativo à governação, intervém na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório, encontrando-se, por isso, funcionalmente habilitada a ser ouvida no âmbito do procedimento em causa.

A Direção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil tem por missão prestar apoio jurídico, técnico e administrativo à Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, exercendo funções de consulta jurídica, designadamente através da elaboração de estudos e da emissão de pareceres em matérias de natureza jurídica.²⁷ Enquanto unidade orgânica funcionalmente autónoma no exercício das suas competências técnicas, assegura a emissão de pronúncias próprias, dotadas de valoração jurídico-técnica independente face ao decisor político-administrativo, no caso, a Secretária Regional.

Junta-se à presente pronúncia o respetivo parecer, documento relevante para efeitos de apuramento da responsabilidade financeira inerente ao ato autorizador da presente despesa, por ter fundamentado o sentido da decisão, demonstrando o cumprimento dos deveres funcionais que impendem sobre quem contribui para a gestão e decisão de despesa pública e o cuidado e diligência exigíveis à correta tomada de decisão.

²⁶ Cfr. Relato de Auditoria, p. 16.

²⁷ Nos termos do disposto no artigo 3.º da Portaria n.º 939/2024, publicada no JORAM, I Série, n.º 209.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

B

IV. Conclusões

1. Não contestando a generalidade da matéria de facto apurada, entende-se que a mesma não permite sustentar as ilações jurídicas nem as conclusões vertidas no Relato de Auditoria, não se mostrando preenchidos, ainda que de forma indiciária, os pressupostos objetivos e subjetivos da responsabilidade financeira sancionatória. A presente exposição assenta numa premissa essencial: **não é juridicamente possível afirmar a existência de competências próprias relativamente a um órgão juridicamente inexistente**. As normas de distribuição e delimitação de competências operam exclusivamente entre centros orgânicos de imputação dotados de existência jurídica, não podendo ser convocadas para fundamentar o reconhecimento de poderes funcionais a uma entidade privada dessa mesma existência.
2. Embora reconheça a inexistência jurídica do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, a Douta Instância continua a considerá-lo como titular de competências próprias, concluindo, nessa base, que a Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil teria exercido competência alheia. Tal construção encerra uma contradição jurídico-lógica insanável. A inexistência jurídica do órgão exclui, de forma absoluta, a possibilidade de lhe serem reconhecidas competências e, consequentemente, afasta qualquer hipótese de substituição, suprimento ou apropriação funcional.
3. O ato autorizador da despesa foi praticado em estrita observância do princípio da legalidade, ao abrigo de competência própria diretamente conferida por norma legal habilitante, no exercício das atribuições governativas do setor da proteção civil.
4. A responsabilidade financeira mostra-se excluída quando a atuação do agente se dirige a assegurar o regular funcionamento da Administração Pública, em cumprimento do dever de prossecução do interesse público, perante um contexto de vazio decisório suscetível de comprometer o exercício das funções públicas.





B



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

5. Foram auscultadas as “estações competentes”, por dever de diligência e em conformidade com os padrões de boa administração exigidos aos gestores públicos, juntando-se à presente pronúncia o parecer jurídico que fundamentou a decisão em causa.
6. Ressalva-se que a Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil tomou posse a 15 de abril de 2025, nos termos do Decreto do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira n.º 4/2025, iniciando o exercício efetivo das suas funções nesse mesmo dia, momento em que foi imediatamente confrontada com a situação administrativa e operacional subjacente ao procedimento em apreço. A decisão em causa surgiu num quadro funcional já constituído (e prévio à sua tomada de posse). Assim, a atuação desenvolvida não pode ser apreciada fora da realidade do exercício das funções governativas, sob pena de se exigir ao decisor público um comportamento impossível: o de aceitar a paralisação da atividade administrativa. A Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil limitou-se a exercer competências para as quais estava legalmente habilitada, tendo em vista a salvaguarda do interesse público, não se verificando qualquer outro cenário de atuação possível, pelo que sempre se encontraria excluída qualquer forma de culpa relevante para efeitos de responsabilidade financeira sancionatória, por manifesta ausência de censurabilidade pessoal, inexistindo dolo, negligência ou violação consciente de dever funcional.
7. Punir quem assume funções públicas e atua imediatamente em contexto de necessidade institucional equivaleria a converter uma situação de atuação administrativa inevitável num fundamento de responsabilidade pessoal, solução incompatível com os princípios da justiça material, da boa administração e com a finalidade do regime sancionatório do Tribunal de Contas.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

Em face do exposto, deve ser julgada totalmente improcedente a imputação formulada. Ainda que assim não se entenda, o que não se concede, sempre se encontram reunidos os pressupostos de relevação constantes do artigo 65.º, n.º 9 da LOPTC.

Com os melhores cumprimentos,

A Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil

(Micaela Fonseca de Freitas)





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL

INFORMAÇÃO	☒
PROPOSTA	☐
OUTRAS COMUNICAÇÕES	☐

DATA: 2025-04-15

Nº.

De: Gabinete Jurídico

Para: Exm.º Senhor Chefe de Gabinete da Excelentíssima Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil

ASSUNTO: PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA A ABERTURA DA CONSULTA PRÉVIA N.º 3/2025 DO SRPC, IP-RAM DESTINADA À EMPREITADA DA AMPLIAÇÃO DO CENTRO DE MEIOS AÉREOS (CMA) – AÉRODROMO DO HELIPORTO DA CANCELA

DESPACHO

Em cumprimento do despacho do Exm.º Senhor Chefe de Gabinete desta Secretaria Regional e face aos argumentos que fundamentam a proposta do Presidente do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, informa-se o seguinte:

Por se encontrar irregularmente constituído o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, por estar unicamente nomeado o seu presidente, face aos estatutos aprovados nos termos do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, na redação dada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2022/M, de 1 de agosto, o mesmo não pode deliberar validamente por ausência do quórum legalmente exigido (Cfr. artigo 29.º, n.º 4 do CPA). A mera decisão do presidente estaria ferida de nulidade nos termos do artigo 161.º n.º 2 alínea h) do CPA. Não será despidendo, aqui recordar que a normalidade em face do ordenamento jurídico em vigor seria o Conselho Diretivo regularmente constituído nos termos do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, diploma que aprova a Orgânica do SRPC, IP-RAM, na sua redação atual, praticar os actos da sua competência própria, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho, designadamente, competência essa irrenunciável e inalienável, os quais ficam fora da alçada dos poderes de tutela da SRS

INFORMAÇÃO

Secretaria Regional de Saúde
e Proteção Civil
Gabinete do Secretário
INTERNA

N.º: 84

15-04-2025

Classif.: 6.1.2



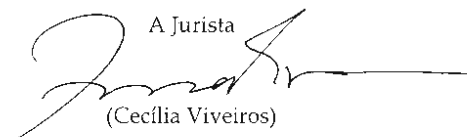
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE SAÚDE E PROTEÇÃO CIVIL

nos termos da lei quadro dos institutos públicos. A circunstância de não se ter constituído regularmente o Conselho Diretivo obsta a esta asserção do funcionamento normal do serviço.

Porém e considerando que o Presidente do SRPC informa que este procedimento é de grande urgência e inadiabilidade pelas razões insertas na sua proposta, designadamente que dessa empreitada resulta a ampliação e respetiva operacionalização do Centro de Meios Aéreos que deverá estar concluído até 1 de julho de 2025;

Nestes termos e nesta data, deverão ser sopesados os argumentos de urgência e de interesse público invocados pelo SRPC, e que na falta de alternativas viáveis, designadamente pela impossibilidade de ratificação dos actos nulos e que no limite estaríamos no limiar da paralisia total do funcionamento do serviço, somos obrigados a concordar com a proposta apresentada pelo mesmo, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho, como a única solução possível. Em todo o caso o Conselho Diretivo deverá ser regularmente constituído face à lei com a maior urgência possível de modo a garantir a normalidade do funcionamento do serviço e do respetivo enquadramento legal, nos termos do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, diploma que aprova a Orgânica do SRPC, IP-RAM, na sua redação atual.

Esta a informação que se submete à superior consideração de V.ª Ex.ª,

A Jurista

(Cecília Viveiros)



TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 1428/2026
2026/6/2



TRIBUNAL DE CONTAS

Secção Regional da Madeira

PROCESSO Nº. 01/2026-ARF-SRMTC

DAT-UAT 2

Auditoria de apuramento da responsabilidade financeira inerente ao ato autorizador da despesa com a Empreitada da ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA)- Aeródromo do heliporto da Cancela

Exm^o. Senhor

Doutor Juiz Conselheiro Presidente da
Secção Regional da Madeira do
Tribunal de Contas

Perante a
U. A. T. 2
02/06/2026
Boavista

MARIA CECÍLIA SPÍNOLA VIVEIROS, notificada do Relato da Auditoria supra identificado, vem exercer o contraditório, nos termos e para os efeitos do art.º 13.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o que faz com os seguintes fundamentos:

1. A inércia grosseira das entidades competentes no cumprimento do disposto no artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, na sua redação atual e na consequente nomeação integral dos membros do Conselho Diretivo do SRPCM, IP-RAM, conduziu, no caso *sub judicio*, a uma situação excecional, anómala e inédita nos anais da administração regional autónoma.

*Imed*¹

2. Tal inação impôs um bloqueio institucional e decisório, paralisador do exercício das competências legais daquele Conselho Diretivo que implicava, no limite, uma total paralisação da atividade e das atribuições legais e estatutárias do SRPCM,IP-RAM.
3. A aludida inércia criou e configurou igualmente uma situação jurídica complexa e sem qualquer precedente doutrinário consolidado ou jurisprudência firmada.
4. Com efeito, as competências atribuídas ao Conselho Diretivo pelo artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, na redação conferida pelo artº, 2 do Decreto Legislativo Regional n.º. 17/2022/M, de 1 de agosto, se exercidas exclusivamente pelo seu presidente, o único membro nomeado à data a que se refere o Relato, estariam feridas de nulidade, como por este invocado no ofício n.º 473, de 15 de abril de 2025 ou cravadas com a inexistência jurídica, conforme duto entendimento do Relato.
5. É doutrina e jurisprudência pacífica que a inexistência jurídica constitui um “nada jurídico” que não pode produzir qualquer efeito jurídico.
6. A nulidade, por seu turno, seria legalmente insanável por ratificação nos termos dos artigos 161.º, n.º 2, alínea h), e 164.º do Código do Procedimento Administrativo e insuprível pelos poderes de tutela, por ausência de norma legal expressa que configurasse um qualquer poder de tutela substitutiva ou de suplência para a prática de atos autorizadores de despesa, nos termos dos artigos 41.º, n.º 9, e 6.º, n.º 2, da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual (Lei-Quadro dos Institutos Públicos), ex vi do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, na redação conferida pelo artº. 55 do

Decreto Legislativo Regional n.º 42-A/2016/m, de 30 de dezembro.

7. A inexistência ou a nulidade obstariam também à possibilidade de lançar mão de uma qualquer delegação de competências do Conselho Diretivo no Secretário Regional, a qual por definição só se deve entender em sentido descendente.
8. O que é dizer que, enquanto se não exarassem os despachos de nomeação dos demais membros do Conselho Diretivo, o presidente daquele órgão colegial estava impedido da prática de qualquer ato autorizador de despesas, ou qualquer outro, nos termos do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, na sua redação atual e da alínea a) do artigo 28.º dos estatutos do SRPC, IP-RAM (Portaria n.º 247/2022, de 18 de maio), por não poderem produzir quaisquer efeitos jurídicos.
9. Constituiu-se, assim, um bloqueio institucional e decisório que implicava uma paralisação total do serviço e das suas atribuições e que só a nomeação integral dos membros do Conselho Diretivo, nos termos da lei, permitiria restaurar o exercício pleno das suas competências.
10. Não será despidendo referir que a aludida inércia das entidades competentes se manteve até março de 2026, data em que foi constituído integralmente o Conselho Diretivo do SRPCM, IP-RAM, nos termos do artº 6 do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, na redação conferida pelo artº. 2 do Decreto Legislativo Regional 17/2022/M, de 1 de agosto.
11. O enquadramento jurídico supra e o bloqueio institucional e decisório criado pela inércia das entidades competentes colidia, todavia, com a necessidade incontornável da prossecução e exercício das atribuições do

SRPCM, IP-RAM legalmente atribuídas pelo DLR 17/2009/M, de 30 de junho, na sua redação atual.

12. Circunstâncias que afrontavam gravemente o princípio da prossecução do interesse público no exercício das atribuições do SRPCM, IP-RAM, nos termos do artº.266 da CRP e do artº. 4 do CPA.
13. E colidia, no caso vertente, com a necessidade urgente de dar início ao procedimento de contratação pública destinado à realização da empreitada de ampliação do CMA.
14. A aludida empreitada inscrevia-se num contexto operacional de grande sensibilidade: a preparação urgente e inadiável do dispositivo regional para o período de maior risco de incêndio rural na Madeira, necessária à receção de um segundo meio aéreo de combate a incêndios.
15. E era urgente e inadiável para concluir o processo de certificação do CMA em curso junto da Autoridade Nacional de Aviação Civil, para o qual era exigido o cumprimento integral das obrigações legais diretamente decorrentes da Portaria 131/2002, de 9 de fevereiro, designadamente a construção da pista em betão armado levando à sua impermeabilização, caleiras para contenção das águas residuais contaminadas com hidrocarbonetos e a consequente eliminação dos riscos de segurança e prevenção ambiental, tudo para acomodar a vinda do segundo meio aéreo que ocorreria a 1 de julho de 2025.
16. Nos termos do nº. 4 do art.º. 11 da aludida portaria é imposto que nas zonas suscetíveis de derrames, nomeadamente nas áreas de abastecimento (como no posto de abastecimento do CMA), os pavimentos sejam impermeáveis e dotados de drenagem encaminhada para sistemas de tratamento adequado.
17. A solução técnica adotada na empreitada em apreciação consistiu na execução de um pavimento em



betão armado nas zonas de abastecimento, com sistema de drenagem direcionado para separador de hidrocarbonetos próprio, por forma a garantir as exigências legais aplicáveis em matéria de segurança e prevenção ambiental e a operacionalidade e continuidade da atividade do heliporto da Cancela, para receber a 1 de julho o segundo meio aéreo.

18. Era, pois, urgente e inadiável que a empreitada e as certificações do CMA estivessem ultimadas até 1 de julho de 2025, sob pena de ficarem gravemente em risco a continuidade dos serviços, segundo a proposta do SRPCM, IP-RAM: *“ com graves consequências para a continuidade e eficiência dos serviços de combate a incêndios rurais, e de socorro e resgate de pessoas e bens, funções de reconhecido interesse público e de carácter vital”*.
19. Estariam, assim, em risco bens e direitos fundamentais constitucionalmente consagrados, como a vida e a integridade pessoal (artºs 24 e 25 da CRP) cuja tutela urgia acautelar.
20. O princípio da prossecução do interesse público constitucionalmente consagrado no artº. 266 da CRP não se compadece com uma qualquer atitude omissiva ou de neutralidade de atuação, maxime se estiverem em causa bens jurídicos ou direitos fundamentais, não existindo, neste plano, margem juridicamente admissível de não atuação.
21. Para além de não ser legalmente adequada qualquer atitude omissiva, era necessário, urgente e inadiável evitar a paralisação do serviço e assegurar a continuidade das atribuições do SRCPM naquelas matérias, sob pena de violação grosseira do interesse público.
22. Foi neste contexto, por um lado de bloqueio institucional e decisório, insolúvel por inércia das entidades competentes, e por outro, de necessidade urgente e inadiável de acautelar a continuidade do serviço público e a

proteção de bens jurídicos fundamentais e a consequente prossecução do interesse público, que a signatária, alheia a todas estas circunstâncias, foi chamada a deslindar as suas consequências do ponto de vista jurídico.

23. Como o Relato o sublinha (ponto 2.1.2) a signatária de acordo com a informação interna nº. 84, de 15 de abril de 2025 identificou com rigor que (i) o Conselho Diretivo estava irregularmente constituído; (ii) não podia deliberar validamente por falta de quórum (artigo 29.º, n.º 4, do CPA); (iii) a mera decisão do presidente estaria ferida de nulidade (artigo 161.º, n.º 2, alínea h), do CPA); (iv) a competência era irrenunciável e inalienável e estava fora da alçada dos poderes de tutela da SRS; e (v) o Conselho Diretivo deveria ser urgentemente regularizado nos termos do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, na redação conferida pelo artº. 2 do Decreto Legislativo Regional nº. 17/2022, de 1 de agosto.
24. Vendo-se obrigada, perante tal bloqueio institucional e decisório e a concomitante necessidade de acautelar a prossecução do interesse público em face da urgência e da inadiabilidade da situação, a concordar com a proposta do SRPCM,IP-RAM de apelar ao exercício da competência decorrente da alínea c) do artº. 31 do DLR 6/2024/M, de 29 de julho, como a única alternativa viável no conjunto do ordenamento jurídico em vigor, em face de uma situação juridicamente anómala e excecional, para a qual não existia qualquer precedente doutrinário consolidado ou jurisprudência firmada.
25. Com efeito, a irregularidade da constituição do Conselho Diretivo do SRPCM,IP-RAM impunha uma paralisação legalmente intolerável das suas atribuições na matéria em apreciação, mas o interesse público exigia, do mesmo passo, que se assegurasse a continuidade do serviço,



tanto mais premente quanto a urgência e a defesa dos bens fundamentais que envolvia.

26. No limite, a autorização da despesa e do procedimento *sub judicio* não poderiam ser legalmente autorizados por ninguém, numa situação de *non liquet* intolerável, entendimento que buliria com a necessidade de continuidade do serviço público e da prossecução do interesse público e máxime com a tutela dos bens jurídicos fundamentais em causa e a urgência do seu acautelamento.
27. A signatária cumpriu escrupulosamente e de boa-fé os seus deveres funcionais, esclareceu os assuntos de acordo com a lei, discorreu sobre a ilegalidade e as suas consequências e advertiu expressamente para a necessidade urgente de corrigir a irregularidade da constituição do Conselho Diretivo.
28. E, perante a situação e o impasse criado, viu-se obrigada a concordar com a solução que, na ausência de um qualquer precedente doutrinário consolidado ou jurisprudência firmada para uma situação excecional e juridicamente complexa, lhe pareceu a única com algum respaldo no ordenamento jurídico em vigor e a única hermenêuticamente defensável.
29. De salientar que a signatária só arguiu e informou a obrigação de concordância com a proposta do SRPCM,IP-RAM, depois de analisar toda a situação jurídica criada e constatar a sua insolubilidade jurídica.
30. Não será despidiendo referir que todo o processo esteve envolto em idiosincrasias de pressão temporal, burocrática e hierárquica que se espelha v.g. na circunstância da proposta do SRPCM,IP-RAM ter data de dia 15/4, o despacho da Adjunta em substituição do chefe de Gabinete ter data de dia 15/4, a informação jurídica subsequente haver sido exigida e emitida com data de 15/4 e o despacho

autorizador da Secretária Regional ter igualmente data de 15/4.

31. E, aqui, também não será despidendo referir que a DSJ constitui um serviço na dependência hierárquica da Secretária Regional nos termos da al. a) do nº. 1 e nº. 2 do artº. 2 da Portaria nº. 939/2024, de 17 de dezembro, integrando os respetivos poderes de direção, supervisão e disciplinares, e pese embora a sua independência técnica, não constitui um elemento com capacidade de valoração autónoma plena face ao decisor, conforme o próprio Relato preconiza (V. ponto 2.2) .
32. Como o próprio Relato o expressa no ponto 2.2. na esteira de António Cluny, a culpa constitui um dos pressupostos fundamentais da responsabilidade financeira, sem a qual se não pode assacar qualquer responsabilidade ao agente.
33. E a aferição da culpa, no plano da negligência, deve ser avaliada em função do juízo que se faça sobre o cumprimento rigoroso e adequado dos deveres funcionais do agente. O que está ínsito na conceção de culpa é o cumprimento ou incumprimento dos deveres funcionais do agente.
34. E o padrão desse juízo há-de ser encontrado na diligência de um agente, no caso um jurista, mediano na informação, mediano no critério, mediano na prudência, medianamente avisado e cauteloso, posto nas circunstâncias concretas e pessoais em que o agente atuou.
35. Ora, no caso sub judicio, e pelo exposto supra, a signatária cumpriu integralmente os seus deveres funcionais, com zelo, competência e de boa-fé, informando a entidade decisora de toda a situação legal e as suas consequências e alertando expressamente para a necessidade de nomeação integral do Conselho Diretivo.



36. Vendo-se obrigada a concordar com a aplicação do artº. 31 al. c) do DLR 6/2024/M, de 29 de julho, como a única solução possível e defensável no ordenamento jurídico em vigor nos termos suprarreferidos, para evitar a paralisação do serviço, viabilizando a proposta urgente e inadiável apresentada e assim acautelar o interesse público perante o quadro juridicamente insolúvel do bloqueio institucional e decisório criado e para o qual não concorreu.
37. Solução que, nesse contexto, não traduziu qualquer omissão dos deveres de cuidado exigíveis, mas antes o resultado de um esforço sério e diligente de interpretação do direito perante uma situação juridicamente complexa e inédita.
38. Com efeito, perante uma situação anómala e excecional de bloqueio em face de uma proposta urgente e inadiável, a signatária deparou-se com um dilema, o de aceitar a paralisação do serviço e das suas atribuições ou de, para o evitar, encontrar uma solução no ordenamento jurídico, ainda que imperfeita.
39. Tal qual um agente medianamente prudente, avisado e cauteloso o teria feito nas mesmas circunstâncias de facto e de direito.
40. No limite e na busca de uma solução consentânea com a situação criada a signatária reconhece que errou na interpretação da norma do artº. 31 al. c) do DLR 6/2024/M, de 29 de julho, e do regime legal das competências para a autorização de despesas, erro que entende dever ser considerado não censurável.
41. A signatária agiu de boa-fé, o parecer foi emitido com o único propósito de evitar a paralisia do serviço na matéria objeto da proposta, num contexto de urgência e anomalia institucional.

42. O erro na interpretação decorreu da inexistência de qualquer norma alternativa que expressa e inequivocamente permitisse solucionar a situação criada, num contexto de grande complexidade jurídica e para a qual não existia qualquer precedente doutrinário consolidado ou jurisprudência firmada.
43. Neste contexto, não era exigível à signatária outra atitude interpretativa, maxime em face da necessidade de evitar a paralisia do funcionamento do serviço nas matérias objeto da proposta.
44. A jurisprudência do Tribunal de Contas, citada no próprio Relato (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.
45. O juízo de que o agente podia e devia ter agido de forma diferente só se justifica quando existia uma alternativa razoável, identificável e segura para a resolução da questão jurídica emergente, o que, como se expendeu supra, não existia no caso.
46. O que é dizer que à signatária, e a qualquer agente medianamente prudente, avisado e cauteloso nas mesmas circunstâncias do caso concreto, não era exigível a adoção de conduta diversa, sob pena de se violar gravemente o princípio da prossecução do interesse público, legal e constitucionalmente consagrado.
47. Perante uma situação anómala e urgente e sem que existissem alternativas legalmente sustentáveis e com risco de paralisação dos serviços, a signatária teve de concordar com uma solução que acautelasse a continuidade administrativa.

48. Por todo o exposto supra, a signatária não podia, nem devia ter agir de forma diferente.
49. Neste contexto, a signatária concede que errou na interpretação da norma e do estrito regime legal das competências para autorização de despesas, mas que o mesmo integra a expressão de um erro não censurável, atentas as circunstâncias do caso concreto, integrando o caso *sub judicio* uma verdadeira situação de inexigibilidade de conduta diversa, circunstâncias que excluem a culpa nos termos dos artº.s 64 e 67 da LOPTC.
50. E, sem culpa, não pode haver responsabilidade financeira.
51. Quando assim se não entenda, sempre se alegam cumpridos os requisitos para a relevação da responsabilidade financeira nos termos do artº. 65 nº. 9 da LOPTC.
52. Com efeito, fica suficientemente evidenciado que a falta só pode ser imputada à signatária a título de negligência, que se entende inexistente.
53. Nunca houve antes recomendação do Tribunal de Contas ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado.
54. E constitui a primeira vez que o Tribunal de Contas censurou a signatária pela sua prática.
55. De salientar que em mais de 30 anos de serviço efetivo a signatária nunca foi objeto de qualquer responsabilidade financeira ou reparo do Tribunal de Contas, nem as suas informações deram azo a que tal se verificasse por banda dos decisores.

Nestes termos, conclui-se que:

- a) A signatária concede que agiu com base em erro na interpretação da norma do artº. 31 al. c) do DLR 6/2024/M,

de 29 de julho, erro que entende dever ser considerado desculpável em face de circunstâncias que impunham a inexigibilidade de conduta diversa, com o que se considera estar excluída a culpa;

- b) Subsidiariamente, verificam-se os pressupostos da relevação da responsabilidade por infração financeira ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Termos em que, se requer a V. Ex.ª, que:

- a) Determine a não imputação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória à signatária, por não verificação do elemento subjetivo da infração ou, subsidiariamente,
- b) Exerça a faculdade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, por se verificarem os seus pressupostos cumulativos.

Pede e espera V. Exa. lho defira

Funchal, 2 de junho de 2026



Maria Cecília Spínola Viveiros



III. Nota de emolumentos e outros encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio)¹⁰¹

AÇÃO: Auditoria de apuramento da responsabilidade financeira inerente ao ato autorizador da despesa com a “Empreitada da Ampliação do Centro de Meios Aéreos (CMA) – Aeródromo do Heliporto da Cancela”

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€

¹⁰¹ 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.