

Auditoria para apuramento da responsabilidade financeira inerente ao ato autorizador da despesa com a aquisição de serviços de um seguro para a frota automóvel do SRPC, IP- RAM

RELATÓRIO

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 02/2026-ARF-SRMTC

**Auditoria para apuramento da responsabilidade financeira
inerente ao ato autorizador da despesa com a aquisição de
serviços de um seguro para a frota automóvel do
SRPC, IP-RAM**

RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º 7/2026-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 CONCURSO PÚBLICO N.º 2/2024 DO SRPC, IP-RAM	10
2.2. DA IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	16
3. CONCLUSÕES	20
4. RECOMENDAÇÕES.....	21
5. DECISÃO.....	21
ANEXOS.....	23
I. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	24
II. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	33

FICHA TÉCNICA

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

SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO	SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
RA		RA	
Cfr., cf.	Confrontar, conferir	PG	Plenário Geral
CPA	Código do Procedimento Administrativo	p(p).	Página(s)
DLR	Decreto Legislativo Regional	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 para apuramento da responsabilidade financeira inerente ao ato autorizador da despesa com a aquisição de serviços de um seguro para a frota automóvel do SRPC, IP-RAM”, por via do despacho desta Secção Regional do Tribunal de Contas de 6 de março de 2026, no âmbito do processo de denúncia n.º 6/2025².

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.

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, orgânico e estatutário do SRPC, IP-RAM e dos seus responsáveis;
- Levantamento e enquadramento legal da autorização da despesa referente ao procedimento pré-contratual n.º 2/2024 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 (cf. a publicação no site do Tribunal de Contas), 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 pela entidade abrangida na presente auditoria consta do quadro seguinte:

Responsável	Cargo/Órgão	Período
António José Mendes Nunes	Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM	De 01/01/2022 a 31/12/2024 (a)
Marco Aurélio Fernandes Lobato	Vogal do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM	De 01/03/2022 a 28/02/2025 (b)

(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.

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 6/2025.

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

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.

- 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 patrimonial⁸ 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 Institutos Públicos) e no Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro (Princípios

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, a 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 Cf. o n.º 2 do artigo 1.º e os 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. a alínea g) do artigo 49.º e o n.º 1 do artigo 59.º da Lei n.º 13/91, de 5 de junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira). Daqui resulta expressamente que cabe ao Governo Regional, relativamente aos Institutos Públicos, concretizar a respetiva orientação, coordenação, direção e fiscalização.

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

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

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

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, do ex-Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil, Pedro Miguel da Câmara Ramos, do ex-Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, António José Mendes Nunes, e do ex-Vogal do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, Marco Aurélio Fernandes Lobato.

Dentro do prazo concedido para o efeito, apresentou alegações o ex-Vogal do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, Marco Aurélio Fernandes Lobato^{17 18}.

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

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 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 do n.º 1 do artigo 6.º desta versão da orgânica.

¹⁶ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

¹⁷ Cf. o ofício do advogado, Dr. Ricardo Vieira, em representação daquele responsável, remetido através de correio eletrónico datado de 2 de junho de 2026, com o registo de entrada na SRMTC n.º 1434/2026, de 3 de junho.

¹⁸ O Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, representado nos autos pelo advogado, Dr. Ricardo Vieira, apresentou alegações de contraditório – de conteúdo idêntico às apresentadas pelo ex-Vogal do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, Marco Aurélio Fernandes Lobato - fora do prazo concedido para o efeito. Sendo o último dia do prazo de resposta o dia 20 de maio de 2026, as alegações remetidas por este instituto público regional, a 2 de junho de 2026, foram tidas por extemporâneas.

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

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

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.” (sublinhado nosso).

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 integrasse três elementos: um presidente, coadjuvado por dois vogais²¹
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 (cf. o n.º 2 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro). Acresce que o n.º 2 do artigo 9.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aplicável ex vi 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 do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, e no 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.

Conclui-se, assim, que o Conselho Diretivo 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 nunca teve existência jurídica²⁸. Nestes termos, o determinado por esse órgão deve ser tido por juridicamente inexistente^{29 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 concurso público n.º 2/2024 do SRPC, IP-RAM

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 documentação remetida pelo SRPC, IP-RAM³² evidenciou a informação interna n.º 247/DAJC/2024, de 20 de novembro, através da qual foram formuladas, entre outras, as seguintes propostas dirigidas ao Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM:

- Autorização da abertura de um procedimento pré-contratual na modalidade de concurso público destinado à aquisição de serviços de seguro automóvel para a frota do SRPC, IP-RAM, nos termos da “(...) alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º e no artigo 38.º, ambos do [Código dos Contratos Públicos], conjugados com a alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho, que aprova o orçamento da RAM para 2024 (...)” (sublinhado nosso)^{33 34}, pelo preço base de 193 200,00€;
- Autorização da assunção do respetivo compromisso ao abrigo do n.º 4 do artigo 33.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho;
- Aprovação das peças do procedimento.

No dia 10 de dezembro de 2024, a informação recebeu parecer concordante da Chefe de Divisão de Apoio Jurídico e Contratação, e despacho de António José Mendes Nunes, à data Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, que determinou a sua remessa para deliberação do órgão a que presidia.

Neste mesmo dia surge a ata da reunião do Conselho Diretivo n.º 117/2024, que refere expressamente que “(...) reuniram-se nas instalações da sede do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, (...) os membros do Conselho Diretivo deste Serviço, constituído pelo Presidente, Coronel da Força Aérea António José Mendes Nunes e pelo Vogal, Subintendente Marco Aurélio Fernandes Lobato (...)” (sublinhado nosso), que deliberaram e aprovaram a proposta da mencionada informação interna, que inclui a respetiva autorização da despesa inerente ao procedimento pré-

³¹ Cf. a alínea a) do artigo 28.º dos estatutos do SRPC, IP-RAM, a alínea b) do n.º 2 do artigo 21.º e os 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 as 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. o ofício do SRPC, IP-RAM n.º 894, de 24 de julho de 2025.

³³ A epígrafe do artigo 31.º do Orçamento da RAM de 2024 é “Competência para autorização de despesas no âmbito de procedimentos de contratação pública” (sublinhado nosso).

³⁴ O n.º 1 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos estipula que “O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última.” (sublinhado nosso).

contratual, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho³⁵.

Nestes termos, na data de abertura do procedimento³⁶, observou-se que o Conselho Diretivo era composto por apenas dois elementos³⁷, situação que não cumpriu com o estabelecido no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, normativo que estabeleceu que este órgão é composto por um presidente coadjuvado por dois vogais³⁸.

Consequentemente, o Conselho Diretivo, enquanto órgão do SRPC, IP-RAM, não estava regularmente constituído, não tinha ainda os três membros legalmente necessários para a constituição-existência do órgão administrativo colegial e, consequentemente, não tinha existência jurídica^{39 40}.

Nestes termos, o determinado por este órgão deve ser tido por juridicamente inexistente^{41 42}.

Note-se que uma coisa é falta de quórum de um órgão colegial cujos membros foram nomeados (cfr. o artigo 29.º do CPA), outra coisa é a não nomeação das pessoas legalmente necessárias para integrar um órgão administrativo colegial legalmente previsto. O primeiro caso tem a ver com o facto de um órgão já constituído estar a funcionar; o segundo caso é uma questão prévia, i.e., trata de o órgão começar a existir no sentido de estar (ser) constituído, pelo facto de todos os respetivos membros estarem nomeados ou designados.

³⁵ Importa referir que o ponto 2. desta ata não refere expressamente o termo “autorização da despesa”, mas a formulação semântica utilizada e a legislação invocada, em específico a referência à alínea b) do artigo 31.º do Orçamento da Região para o ano de 2024, evidencia que é efetivamente autorizada a despesa pelo Conselho Diretivo, situação que foi confirmada por via do ofício do SRPC, IP-RAM n.º 29, de 13 de janeiro de 2026.

³⁶ Novembro de 2024, data da informação referente à abertura do procedimento pré-contratual.

³⁷ António José Mendes Nunes, na qualidade de Presidente, e Marco Aurélio Fernandes Lobato, na qualidade de Vogal.

³⁸ 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.

³⁹ 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,” (sublinhado nosso).

⁴⁰ Um órgão administrativo colegial (cuja composição está previamente prevista na lei ou em regulamento) estará constituído (i) com o início da sua 1.ª reunião após a designação de todos os seus membros (ii) ou, pelo menos, com a designação ou provimento de todos os seus membros. Enquanto não tiver todos os seus membros designados, não há realmente um órgão colegial, pois que não está constituído, conforme resulta de DIOGO FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4.ª Edição, pp. 630 a 632.

⁴¹ 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 atos 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.*”.

⁴² 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.

Esta situação tem consequências a nível da inexistência jurídica e da invalidade jurídica das “deliberações” adotadas eventualmente (sobre a invalidade de uma deliberação administrativa existente, vide os artigos 161.º a 164.º do CPA; já a inexistência jurídica de uma deliberação administrativa é tão grave que nem precisa de disciplina no CPA: não produz efeitos jurídicos alguns, sem exceção alguma; cf. assim J.M. SÉRVULO CORREIA E FRANCISCO PAES MARQUES, in obra citada, p. 297).

No mais, remete-se para o disposto nos artigos 20.º e 21.º n.º 1 do CPA⁴³.

O SRPC, IP-RAM, enquanto instituto público de natureza regional, é dotado de personalidade jurídica⁴⁴, sendo que esta “existência individual” é inclusivamente relevante para a prossecução do seu fim⁴⁵.

A lei e os estatutos desta entidade estabelecem que a sua atividade é dirigida pelo respetivo Conselho Diretivo⁴⁶, órgão ao qual cabe, no domínio da gestão financeira e patrimonial, e entre outros, autorizar as despesas do instituto público⁴⁷.

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*.”⁴⁸.

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)⁴⁹, sendo identificada como competência própria deste órgão a autorização da despesa em geral do instituto público [cf. a alínea b) do n.º 2 do artigo 21.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos].

Situação confirmada, pelo 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,

⁴³ Segundo o artigo 20.º:

“1 - São órgãos da Administração Pública os centros institucionalizados titulares de poderes e deveres para efeitos da prática de atos jurídicos imputáveis à pessoa coletiva.

2 - Os órgãos são, nos termos das normas que os instituem ou preveem a sua instituição, singulares ou colegiais e permanentes ou temporários.

3 - Os órgãos colegiais podem adotar o seu regimento no quadro das normas legais e estatutárias aplicáveis.”.

O n.º 1 do artigo 21.º manda que “Sempre que a lei não disponha de forma diferente, cada órgão colegial da Administração Pública tem um presidente e um secretário, a eleger pelos membros que o compõem.”.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Cf. artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho.

⁴⁹ Cf. artigo 9.º do Código Civil.

de 18 de maio, que 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).

Devido à natureza jurídica de instituto público regional, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, ao preço base definido para o procedimento pré-contratual em análise (193 200,00€) e às competências que por lei são atribuídas ao órgão “Conselho Diretivo” dos institutos públicos⁵⁰ - designadamente em matéria de autorização de despesas –, assim como ao teor da sua orgânica, necessariamente se conclui que o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM era efetivamente o órgão competente para deliberar e autorizar não só a abertura do procedimento pré-contratual em crise, como também a respetiva despesa⁵¹. 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^{52 53} 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), que confere competência para a autorização da despesa no valor de até 200 000,00€ aos “órgãos de administração dos serviços e fundos autónomos”, como é o caso do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM. 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”⁵⁴.

Sucede que, conforme anteriormente mencionado, o órgão “Conselho Diretivo” do SRPC, IP-RAM não se encontrava formalmente constituído e, conseqüentemente, inexistia juridicamente.

A inexistência jurídica deste órgão afeta, pois, a existência-validade e a eficácia das deliberações tomadas neste período e, concretamente, afeta o ato de autorização da despesa inerente ao procedimento pré-contratual em crise, situação que “contamina”, por sua vez, a legalidade da despesa pública assumida e paga no âmbito deste procedimento pré-contratual⁵⁵.

⁵⁰ Cf. n.ºs 1 e 2 do 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.

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 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.

⁵³ 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.”.

⁵⁴ LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, in Código do Procedimento Administrativo Anotado, 5.ª Edição, pp. 205 e ss..

⁵⁵ 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,

Nestes termos, o ato autorizador desta despesa pública é ilegal, pela inobservância e/ou incumprimento:

- a) Do 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), do 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) e da alínea a) do artigo 28.º da Portaria n.º 247/2022, de 18 de maio (estatutos do SRPC, IP-RAM);
- b) Da alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 31 de julho (Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2024);
- c) Do n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo⁵⁶ (princípio da legalidade).

A ilegalidade do ato autorizador da despesa contaminou, por sua vez, a própria legalidade da despesa pública inerente a este procedimento pré-contratual, nos termos dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 18.º⁵⁷ da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro (Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira)⁵⁸ 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).

Em sede de contraditório, Marco Aurélio Fernandes Lobato alegou que “O Conselho Diretivo composto pelo Presidente António José Mendes Nunes e pelo Vogal Marco Aurélio Fernandes Lobato estava validamente constituído (...) Por isso, as deliberações tomadas pelo referido Conselho Diretivo, existem e, conseqüentemente, são decisões válidas e eficazes nos termos e para os efeitos do artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo. (...) Conseqüentemente, não se verifica a prática de qualquer infração geradora de responsabilidade financeira, nomeadamente sancionatória.”.

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).

⁵⁶ 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).

⁵⁷ 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).

⁵⁸ 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).

Mais afirmou que “(...) *as nomeações do Presidente [António José Mendes Nunes] e Vogal [Marco Aurélio Fernandes Lobato] ocorridas em janeiro e fevereiro de 2022 foram válidas e eficazes (...)*”, sendo que, por este motivo, o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM “(...) *funcionou validamente durante todo o período do mandato em causa [ou seja, de 2022 a 2024].*”.

Reconheceu, no entanto, que “*A composição do Conselho Diretivo veio a ser alterada a 2 de agosto de 2022, em virtude das alterações introduzidas ao artigo 6.º do DLR 17/2009/M pelo artigo 2.º do DLR 17/2022/M, de 1 de agosto. (...) O DLR 17/2022/M, de 1 de agosto entrou em vigor a 1 de agosto de 2022, e, portanto, em data posterior à nomeação dos antigos gestores do SRPC, IP-RAM.*”. Contudo, “*A lei dispõe para o futuro, pelo que se aplica, apenas a factos futuros, nos termos e para os efeitos do artigo 12.º do Código Civil. (...) Em suma, a alteração da composição do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, operada pelo DLR 17/2022/M, de 1 de agosto apenas se pode aplicar a nomeações ocorridas posteriormente à sua entrada.*” (sublinhado nosso), de modo que “(...) o DLR 17/2022/M, de 1 de agosto não rege, nem altera por sinal, a nomeação dos órgãos do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM operada em janeiro e fevereiro de 2022, pois que os efeitos de tal nomeação foram regulados pelo DLR 17/2009/M, na redação dada pelo DLR 17/2009/M, na redação dada pelo DLR 12/2013/M, de 25 de março.”.

Deste modo “(...) *as nomeações dos membros do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, enquanto comissão de serviços, eram válidas para os respetivos mandatos até ao seu termo, em janeiro e fevereiro de 2025, pelo que todas as decisões tomadas a coberto de tais nomeações, são válidas e eficazes.*”, sendo que “(...) *Assim, só haveria inexistência jurídica se o órgão deliberativo do SRPC, IP-RAM não estivesse validamente constituído, o que não é, manifestamente o caso. (...) Todas as deliberações tomadas pelo Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM foram válidas, porquanto continham todos os elementos essenciais das decisões, nos termos e para efeitos do artigo 148.º do CPA.*”.

O teor da argumentação constante do contraditório obriga a esclarecer que as nomeações de António José Mendes Nunes e de Marco Aurélio Fernandes Lobato, respetivamente, para Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, não foram questionadas nos presentes autos.

A temática analisada e discutida pelo Tribunal incide no estrito cumprimento da legislação orgânica que determina a composição do órgão “Conselho Diretivo” do SRPC, IP-RAM, e, consequentemente: (i) na própria existência jurídica concreta ou *in casu* deste órgão no período da factualidade em análise, assim como; (ii) nos efeitos jurídicos da sua inexistência, designadamente para efeitos do procedimento pré-contratual por concurso público n.º 2/2024.

Nestes termos, e sobre o conteúdo do contraditório apresentado, cumpre elucidar que:

- a) A existência (em abstrato) do órgão “Conselho Diretivo” do SRPC, IP-RAM, é determinada por lei⁵⁹, assim como o “leque” de competências que lhe são atribuídas – conforme reconhecido no ponto 41. do contraditório – como, por exemplo, a de autorizar as despesas inerentes à sua atividade dentro dos limites previstos na lei orçamental regional;

⁵⁹ 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, o artigo 32.º-A deste diploma, e a alínea a) do artigo 5.º e o artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho.

- b) A composição desse órgão é também determinada por lei: desde 2 de agosto de 2022 - conforme reconhecido nos pontos 18. a 21. do contraditório -, é constituído “(...) *por um presidente, coadjuvado por dois vogais (...)*”, ou seja, por três elementos⁶⁰;
- c) Consequentemente, a partir o dia 2 de agosto de 2022, data da entrada em vigor da alteração orgânica do SRPC, IP-RAM, consubstanciou-se a irregularidade da composição do Conselho Diretivo, face à carência de nomeação de um Vogal, situação que se manteve e que se verificou no dia 10 de dezembro de 2024, data em que ocorreu a reunião a que se refere a ata n.º 117/2024, na qual António José Mendes Nunes e Marco Aurélio Fernandes Lobato deliberaram e autorizaram, entre outras, a despesa inerente ao procedimento pré-contratual por concurso público n.º 2/2024, no valor de 193 200,00€, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho;
- d) A verificada composição irregular (por incompleta) corresponde a uma ilegalidade que impedia o funcionamento do órgão “Conselho Diretivo” por impossibilidade objetiva da válida formação da sua vontade. Ou seja, não se encontrando o órgão regularmente constituído, este era, naquela data (*em concreto* ou *in casu*), juridicamente inexistente⁶¹.

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 este órgão de estar devidamente constituído nos termos legalmente definidos de modo a, no caso concreto e de forma válida e eficaz, poder exercer as competências que lhe são exclusivas, por irrenunciáveis e inalienáveis, situação que o contraditório não logrou comprovar.

2.2. Da imputação da responsabilidade financeira sancionatória

A matéria descrita no ponto anterior evidencia, de forma indiciária, a prática de uma infração financeira suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória pelo preenchimento da vertente objetiva do tipo legal previsto 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), concretamente pela “(...) *violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos (...)*”.

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

⁶⁰ 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, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2022/M, de 1 de agosto, que operou a 3.ª alteração àquele Decreto Legislativo Regional, e cuja vigência se iniciou a 2 de agosto de 2022 (cf. artigo 4.º).

⁶¹ LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 5.ª Edição, 175 e ss.: “Os membros dos órgãos colegiais (no mínimo de dois) são titulares de um estatuto pessoal que não admite representação por outrem. A vontade colegial é de todos os membros do órgão em causa (vontade orgânica) [...]. O órgão colegial só tem existência legal quando os seus membros forem providos ou, se eleito, quando o órgão for instalado e os respectivos membros tomarem posse.” (sublinhado nosso).

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 António José Mendes Nunes e Marco Aurélio Fernandes Lobato, à data, respetivamente, Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, que autorizaram indevidamente a despesa inerente ao procedimento pré-contratual por concurso público n.º 2/2024, no valor de 193 200,00€, uma vez que o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, órgão com competência para a autorização desta despesa, não se encontrava regularmente constituído, não tendo, por isso, existência jurídica.

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 Contas⁶², 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 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 ínsito 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,

⁶² Cfr. a Sentença n.º 2/2021, de 7 de outubro de 2021, da SRATC.

por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do [Tribunal de Contas] (...)”⁶³.

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 cuidado⁶⁴, evidenciando, à partida, o preenchimento dos elementos subjetivos do tipo das infrações financeiras sancionatórias em causa.

Em sede de contraditório, Marco Aurélio Fernandes Lobato alegou que “(...) o *Relato inexplicavelmente omite na sua análise de culpa o facto da nomeação dos membros do Conselho Diretivo do SRPC ser da competência exclusiva do Governo Regional da Madeira, exercida por despacho conjunto da Presidência do Governo Regional e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil.*”, pelo que “*Os identificados António Nunes e Marco Lobato não dispunham de qualquer competência, direta ou indireta, para proceder à nomeação do Vogal em falta, face à alteração feita em agosto de 2022. (...) Essa competência pertencia exclusivamente ao membro do Governo da tutela, conforme resulta expressamente dos artigos 20.º e 21.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004) e do artigo 59.º do Estatuto Político-Administrativo da RAM (Lei n.º 13/91).*”.

Mais afirmando que “*A imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos membros do Conselho Diretivo por terem exercido as suas funções – as únicas que lhes competiam – na ausência de um elemento cuja nomeação dependia exclusivamente de terceiro é juridicamente insustentável.*”.

Sobre a matéria alegada, cumpre referir que:

- Durante o exercício do respetivo mandato no SRPC, IP-RAM, António José Mendes Nunes e Marco Aurélio Fernandes Lobato, enquanto dirigentes deste instituto público, estavam vinculados, entre outros, ao cumprimento do princípio da legalidade⁶⁵, o que implicava necessariamente a observância do disposto na própria lei orgânica do SRPC, IP-RAM, designadamente do n.º 1 do artigo 6.º na redação que lhe foi conferida pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2022/M, de 1 de agosto, vigente a partir de 2 de agosto de 2022, altura em que ambos os dirigentes já se encontravam em exercício de funções;

⁶³ Conforme resulta da Sentença n.º 2/2021, da SRATC, de 7 de outubro de 2021, da autoria do JC da SRMTC.

⁶⁴ 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).

⁶⁵ Cf. o n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa e o n.º 1 do artigo 3.º e n.º 2 do artigo 21.º do Código do Procedimento Administrativo.

- Não obstante a competência para a nomeação do vogal ser exercida, como referido no contraditório, por via de “(...) *despacho conjunto da Presidência do Governo Regional e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil*.”, a informação e a documentação analisadas, assim como o conteúdo do contraditório, não evidenciam que por aqueles dirigentes tenha sido deduzido um pedido formal de nomeação do vogal em falta dirigida à tutela, sendo que estes não podiam desconhecer a legislação orgânica do SRPC, IP-RAM e, conseqüentemente, a composição legalmente definida para o órgão “Conselho Diretivo”, assim como as consequências da composição irregular deste órgão, nomeadamente para efeitos da atividade do instituto público que lhes cabia dirigir;
- A informação e documentação analisada, assim como o conteúdo do contraditório, não indicam nem comprovam a solicitação de aconselhamento técnico-jurídico sobre os efeitos legais desta situação, designadamente no sentido de salvaguardar a eficácia e a validade da atividade do instituto público: nem dirigido à Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil (tutela), nem ao Fiscal Único do SRPC, IP-RAM, nem ao Gabinete Jurídico do SRPC, IP-RAM⁶⁶;
- Situação que é agravada pelo facto de, entre 2 de agosto de 2022, data da vigência do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2022/M, de 1 de agosto, que alterou a lei orgânica do SRPC, IP-RAM, e 10 de dezembro de 2024, data da deliberação que autorizou a despesa inerente ao procedimento pré-contratual por concurso público n.º 2/2024, terem decorrido 28 meses, ou seja, quase 2 anos e meio sem que a composição irregular do conselho diretivo do SRPC, IP-RAM tenha sido sequer formalmente apreciada e, muito menos, sanada (o que ocorreu apenas a 9 de março de 2026, com a nomeação do vogal Edgar Nuno Freitas Rodrigues).

De modo que, apesar de não lograrem, por si próprios, sanar a nomeação do vogal em falta, a matéria analisada permite concluir que:

- a) Os mencionados dirigentes adotaram uma conduta passiva indevida, pois que, ou não conheciam – erradamente – que a nova composição do órgão “Conselho Diretivo” vigente a partir de 2 de agosto de 2022 (na redação conferida pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2022/M, de 1 de agosto) obrigava – para estar regularmente composto - à nomeação do terceiro membro (vogal) em falta, ou então conheciam e aparentemente nada fizeram para precaver a atividade do SRPC, IP-RAM, mantendo em “funcionamento” o respetivo conselho diretivo como se a alteração orgânica não tivesse ocorrido ou não fosse vigente;
- b) Em qualquer das situações, a ausência de recurso a aconselhamento técnico e a manutenção do funcionamento do Conselho Diretivo nestes termos e, para efeitos do caso em análise, a deliberação – tomada por António José Mendes Nunes e Marco Aurélio Fernandes Lobato, respetivamente, Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM - que autorizou a despesa inerente ao procedimento pré-contratual por concurso público n.º 2/2024, que se considera indevida, por ilegal, correspondem a uma conduta, no mínimo, negligente, por inobservância dos deveres de diligência e de zelo devidos, assim como dos deveres de cuidado, que todo e qualquer decisor e/ou executor na gestão e uso de dinheiros públicos deve observar.

⁶⁶ Note-se que o Gabinete Jurídico corresponde à unidade de apoio destinada a “Assegurar o apoio e assessoria jurídica ao Conselho Diretivo”, conforme resulta da alínea a) do artigo 27.º da Portaria n.º 247/2022, de 18 de maio.

Cumprir referir que, ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, o Tribunal poderá exercer a faculdade de relevar a responsabilidade financeira sancionatória se entender que estão verificados os pressupostos cumulativos elencados naquele articulado.

A relevação da responsabilidade financeira corresponde ao exercício de um poder-dever do Tribunal⁶⁷, sendo que o acionamento da relevação da responsabilidade financeira não é automático, sendo decidido caso a caso, e pressupondo a verificação.

Pese embora em sede de contraditório não tenha sido requerida a relevação da indiciada responsabilidade financeira sancionatória o Tribunal considera, *in casu*, estar perante uma situação apta ao seu acionamento tendo em conta: (i) a verificação cumulativa dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC⁶⁸ e; (ii) o contexto em que ocorreu a prática da infração.

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 concurso público destinado à aquisição de serviços de seguro para a sua frota automóvel, pelo valor base de 193 200,00€, apesar do seu Conselho Diretivo não estar devidamente constituído (cfr. os pontos 2.1.1. e 2.1.2.).
2. A inexistência jurídica do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM afetou a existência, a validade e a eficácia do ato de autorização da despesa inerente ao mencionado procedimento pré-contratual, praticado por António José Mendes Nunes e por Marco Aurélio Fernandes Lobato, à data, respetivamente, Presidente e Vogal daquele órgão situação que contaminou, por sua vez, a legalidade da respetiva despesa pública executada (cfr. o ponto 2.1.2.).
3. Nestes termos, a factualidade resumida no precedente ponto 2. indicia a existência de uma infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória [cf. a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)], que o Tribunal decide relevar por se encontrarem preenchidos os requisitos cumulativos enunciados no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC (cfr. os pontos 2.1.2. e 2.2.).

⁶⁷ 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).

⁶⁸ Ou seja: a) se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência; b) não tiver havido antes recomendação do tribunal ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado; c) tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

4. RECOMENDAÇÕES

No contexto das matérias expostas no presente Relatório e resumidas nas conclusões da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil que diligencie, a todo o tempo, pelo controlo e verificação da regularidade da constituição dos Conselhos Diretivos dos institutos públicos regionais sob a sua tutela.

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, e no artigo 214.º, n.º 4, da CRP da LOPTC, 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) Releva, ao abrigo do disposto no art.º 65.º n.º 9 da LOPTC, a responsabilidade financeira indiciada nos pontos 2.1.2. e 2.2. deste Relatório;
- c) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido:
 - À Secretária Regional de Saúde e Proteção Civil, Micaela Cristina Fonseca de Freitas;
 - Ao Presidente do Conselho Diretivo do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, Richard Nunes Marques;
 - Ao ex-Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, António José Mendes Nunes;
 - Ao ex-Vogal do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM Marco Aurélio Fernandes Lobato.
- d) Entregar um exemplar deste relatório ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4 e 54.º, n.º 4 da LOPTC, aplicáveis por força do disposto no art.º 55.º n.º 2 da mesma LOPTC;
- e) Determinar que a Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil informe 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 à Recomendação constante do presente Relatório, enviando a correspondente documentação comprovativa;

- f) Fixar os emolumentos devidos pelo Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM em 3 001,86€, de acordo com o previsto no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas⁶⁹, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril (Cf. o Anexo II);
- g) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, 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)

⁶⁹ Segundo o artigo 2.º, n.º 3, deste diploma, o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, o qual, desde 2009, está fixado em 343,28€.

ANEXOS



I. Alegações produzidas em sede de contraditório

Abreu:
advogados
Madeira

Exmo. Juiz Conselheiro da
Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas

Processo n.º 02/2026-ARF-SRMTTC

Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito,

Marco Aurélio Fernandes Lobato e Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM (doravante SRPC, IP-RAM), tendo sido notificados para exercer o contraditório ao relato de Auditoria para apuramento da responsabilidade financeira inerente ao ato autorizador da despesa com a aquisição de serviços de um seguro para a frota automóvel do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, vêm, para os devidos efeitos apresentar a sua

PRONÚNCIA

O que fazem nos termos e com os seguintes fundamentos:

1. Entendeu a Secção Regional do Tribunal de Contas da Madeira (adiante SRTCM), no relato de auditoria ora notificado aos Requeridos, que o Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM não estava devidamente constituído, e por isso o órgão inexistia.
2. Por essa razão, entendeu que os atos praticados pelo Conselho Diretivo no âmbito do concurso público destinado à aquisição de serviços de seguro para a sua frota automóvel estão afetados, na sua existência, validade e eficácia.
3. Não podem os Requeridos concordar com tal entendimento, pelo mesmo assentar numa errada subsunção dos factos ao direito aplicável, e consequentemente por errada interpretação do direito aplicável.
4. O Conselho Diretivo composto pelo Presidente **António José Mendes Nunes** e

Abreu Advogados Madeira & Associados,
Sociedade de Advogados, SP, RL
geral.abreumadeira@abreuadvogados.com
abreuadvogados.com/madeiradesk

Madeira
Rua Dr. Brito da Câmara, 20, 3º andar
9000-039 Funchal - Madeira
Tel. +351 291 20 99 00
Fax. +351 291 20 99 20
E: geral.abreumadeira@abreuadvogados.com

Lisboa | Porto | Angola | Brasil | Cabo Verde
China | Moçambique
Guiné Bissau | São Tomé e Príncipe
Joint office: Timor-Leste

2



Abreu:
advogados
Madeira

2

pelo Vogal **Marco Aurélio Fernandes Lobato** estava validamente constituído, como demonstraremos.

5. Por isso, as deliberações tomadas pelo referido Conselho Diretivo, existem e, consequentemente, são decisões válidas e eficazes nos termos e para os efeitos do artigo 148.º do Código de Procedimento Administrativo.
6. Consequentemente, não se verifica a prática de qualquer infração geradora de responsabilidade financeira, nomeadamente sancionatória.

Vejamos melhor,

7. O então Presidente do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM **António José Mendes Nunes** foi nomeado, em regime de comissão de serviço, pelo período de 3 anos, para exercer as funções inerentes ao cargo de Presidente do Conselho Diretivo do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM por Despacho Conjunto n.º 1/2022, publicado na Série II, do JORAM, número 3, de 7 de janeiro de 2022.
8. O então Vogal do Conselho Diretivo **Marco Aurélio Fernandes Lobato** foi nomeado, em regime de comissão de serviço, pelo período de 3 anos, para exercer as funções inerentes ao cargo de Vogal do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, pelo Despacho Conjunto nº 16/2022, publicado na Série II, do JORAM, número 33, de 18 de fevereiro de 2022.
9. Ambos os despachos de nomeação — quer o de António Nunes, quer o de Marco Lobato — invocam expressamente, como norma habilitante quanto à composição do órgão, o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho, alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 8/2010/M e 12/2013/M.



Abreu:
advogados
Madeira

3

10. À data das nomeações anteriormente mencionadas, estava em vigor o DLR n.º 17/2009/M, de 30 de junho, que criou o SRPC, IP-RAM e aprovou a respetiva orgânica, na redação conferida pelo DRL 12/2013/M, de 25 de março.

11. De acordo com o número 1 do artigo 6.º do DLR 17/2009/M, na redação vigente em **janeiro e fevereiro de 2022 (ou seja nas datas das nomeações acima referidas)**, o Conselho Diretivo era composto por um presidente, coadjuvado por um vogal:

“O conselho diretivo do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM é composto por um presidente, coadjuvado por um vogal, nos termos da Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro, alterada e republicada pelo Decreto-Lei nº 5/2012, de 17 de janeiro, equiparados para todos os efeitos legais, a diretor e a subdiretor regionais, cargos de direção superior de 1º grau e 2º grau, respetivamente, a designar por despacho conjunto do Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, na sequência de procedimento concursal.” (sem destaque no original)

12. Como tal, as nomeações do Presidente e Vogal ocorridas em janeiro e fevereiro de 2022 foram válidas e eficazes, porque cumpriram o disposto no número 1 do artigo 6.º do DRL 17/2009/M, na redação aplicável.

13. As nomeações em comissão de serviço para aqueles cargos foram válidas e habilitaram ao mandato iniciado na data de nomeação até janeiro e fevereiro de 2025, o que se observou, tanto que os novos titulares foram nomeados apenas em 2025.

14. A nomeação do Coronel António José Mendes Nunes como Presidente e do Subintendente Marco Aurélio Fernandes Lobato como Vogal do Conselho Diretivo do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM foi conforme ao quadro normativo vigente à data da respetiva prática, e o órgão funcionou validamente



Abreu:
advogados
Madeira

4

durante todo o período do mandato em causa

15. Os membros do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM exerceram funções em regime de comissão de serviço, por três anos, sendo providos por despacho conjunto do Presidente do Governo Regional e do membro do Governo Regional competente, em comissão de serviço, mediante livre nomeação.
16. O regime encontra-se previsto no artigo 5.º do DLR n.º 5/2004/M, que adaptou à administração regional autónoma da Madeira a Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro (Estatuto do Pessoal Dirigente).
17. A comissão de serviço, uma vez validamente constituída, mantém-se em vigor até ao seu termo ou até à ocorrência de uma das causas de cessação taxativamente previstas na lei — nomeadamente exoneração, renúncia, caducidade ou revogação.
18. A composição do Conselho Diretivo veio a ser alterada a 2 de agosto de 2022, em virtude das alterações introduzidas ao artigo 6.º do DLR 17/2009/M pelo artigo 2.º do DRL 17/2022/M, de 1 de agosto.
19. O DLR 17/2022/M, de 1 de agosto entrou em vigor a 1 de agosto de 2022, e, portanto, em data posterior à nomeação dos antigos gestores do SRPC, IP-RAM.
20. A lei dispõe para o futuro, pelo que se aplica, apenas, a factos futuros, nos termos e para os efeitos do artigo 12.º do Código Civil.
21. Em suma, a alteração da composição do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, operada pelo DLR 17/2022/M, de 1 de agosto apenas se pode aplicar a nomeações ocorridas posteriormente à sua entrada em vigor.
22. Como tal, o DRL 17/2022/M, de 1 de agosto não rege, nem altera por sinal, a nomeação dos órgãos do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM operada em janeiro



Abreu:
advogados
Madeira

5

e fevereiro de 2022, pois que os efeitos de tal nomeação foram regulados pelo DLR 17/2009/M, na redação dada pelo DLR 12/2013/M, de 25 de março.

23. Assim, as nomeações dos membros do Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, enquanto comissão de serviços, eram válidas para os respetivos mandatos até ao seu termo, em janeiro e fevereiro de 2025, pelo que todas as decisões tomadas a coberto de tais nomeações, são válidas e eficazes.

Ademais,

24. As nomeações do Presidente e Vogal cessaram apenas em 2025, pelo decurso do tempo.

25. Pelo Despacho n.º 493/2023, do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil, datado de 20 de novembro de 2023, foram confirmadas expressamente as comissões de serviço de António José Mendes Nunes e de Marco Aurélio Fernandes Lobato, respetivamente nos cargos de Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do SRPC, até ao termo dos respetivos prazos, na sequência da mudança do XIII para o XIV Governo Regional, nos termos do artigo 5.º-A do DLR n.º 5/2004/M, que confere ao membro do Governo competente a faculdade de confirmar as comissões no prazo de 45 dias.

26. A confirmação em novembro de 2023 constitui, assim, um ato da tutela que reconhece a validade e a manutenção em funções dos dois membros do Conselho Diretivo.

27. Nos termos do artigo 18.º do DLR 12/2010/M, de 5 de agosto, as funções de gestor público cessam(apenas):

"a) Por dissolução do órgão de administração nos termos do artigo 28.º do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2010/M, de 5 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro;

b) Por demissão;



Abreu:
advogados
Madeira

6

c) *Por renúncia;*

d) *Nas demais situações previstas na lei comercial."*

28. Nem se diga que se aplica o regime constante da Lei-Quadro dos institutos públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, no que diz respeito à cessação do mandato dos membros do conselho diretivo, *já que aos mandatos dos membros dos conselhos diretivos dos institutos públicos integrados na administração indireta da RAM aplica-se o DRL n.º 12/2010/M, de 5 de agosto, por se tratar de lei especial e com carácter regional.*

29. Assim, como resulta das circunstâncias de facto, não se observou nenhuma causa taxativa que levasse à cessão das funções de gestor público, pelo que aqueles mantiveram-se em funções até o termo do seu mandato.

30. Tanto assim é que, pelo referido Despacho n.º 493/2023, publicado na Série II, do JORAM, número 217, de 21 de novembro de 2023, o Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil confirmou *"até ao termo dos respetivos prazos, as comissões de serviço do Coronel da Força Aérea, António José Mendes Nunes e do Licenciado em Ciências Policiais, Marco Aurélio Fernandes Lobato, respetivamente, nos cargos de Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, iniciadas com a nomeação nos referidos cargos através, respetivamente, do Despacho Conjunto n.º 1/2022, de 7 de janeiro, publicado no Jornal Oficial, II Série, n.º 3 e do Despacho Conjunto n.º 16/2022, de 18 de fevereiro, publicado no 2.º Suplemento do Jornal Oficial, II Série, n.º 33."*

31. Como tal, a exoneração dos membros do Governo Regional, operada através dos Decretos do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira n.ºs 1/2023, 2/2023, 3/2023 e 4/2023, de 17 de outubro, não produziu nem tinha de produzir qualquer efeito nas nomeações, em comissão de serviço, do



Abreu:
advogados
Madeira

7

Presidente e Vogal do SRPC, IP-RAM nomeados em 2022.

32. Aqui chegados, e mostrando-se válida e eficaz as nomeações de António José Mendes Nunes e Marco Aurélio Fernandes Lobato, enquanto Presidente e Vogal do SRPC, IP-RAM, certo é que as deliberações tomadas pelo Conselho Diretivo, até o termo da comissão de serviços, são válidas e eficazes.

33. Assim, só haveria inexistência jurídica se o órgão deliberativo do SRPC, IP-RAM não estivesse validamente constituído, o que não é, manifestamente o caso.

34. Todas as deliberações tomadas pelo Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM foram válidas, *porquanto* continham todos os elementos essenciais das decisões, nos termos e para os efeitos do artigo 148.º do CPA.

35. O órgão deliberativo da SRPC, IP-RAM, funcionou de forma válida e eficaz, nomeadamente quando deliberou pagar o contrato de segura para a frota automóvel do SRPC

36. Acresce que o Relato inexplicavelmente omite na sua análise de culpa o facto da nomeação dos membros do Conselho Diretivo do SRPC ser da **competência exclusiva** do Governo Regional da Madeira, exercida por despacho conjunto da Presidência do Governo Regional e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil.

37. Os identificados António Nunes e Marco Lobato não dispunham de qualquer competência, direta ou indireta, para proceder à nomeação do Vogal em falta, face á alteração feita em agosto de 2022.

38. Essa competência pertencia exclusivamente ao membro do Governo da tutela, conforme resulta expressamente dos artigos 20.º e 21.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004) e do artigo 59.º do Estatuto Político-Administrativo da RAM (Lei n.º 13/91).



Abreu:
advogados
Madeira

8

39. A imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos membros do Conselho Diretivo por terem exercido as suas funções — as únicas que lhes competiam — na ausência de um elemento cuja nomeação dependia exclusivamente de terceiro é juridicamente insustentável.
40. Como podem dois dos membros do Conselho Diretivo ser responsáveis por uma decisão financeira que devia ser tomada por um órgão mas com três membros que deviam ter sido nomeados por outras pessoas!
41. A competência é, nos termos do artigo 36.º do CPA, irrenunciável e inalienável. Sendo irrenunciável, os membros nomeados estavam legalmente obrigados a exercê-la, particularmente numa questão tão sensível e urgente como a garantia de seguros para os veículos automóveis do SRPC, IP- RAM.
42. O Relato conclui indiciariamente que os membros atuaram com negligência, por não terem «devidamente observado os deveres de diligência e o zelo devidos».
43. Porém, a análise concreta revela precisamente o contrário: a informação interna n.º 247/DAJC/2024, de 20 de novembro, foi elaborada pela técnica superior competente da Divisão de Apoio Jurídico e Contratação e recebeu parecer concordante da Chefe de Divisão.
44. A decisão de autorizar a despesa foi tomada com base em pareceres técnicos e jurídicos internos concordantes, ao abrigo de legislação expressamente invocada, seguindo os procedimentos internos estabelecidos.

Aqui chegados, não havendo qualquer invalidade, ineficácia ou inexistência das deliberações tomadas pelo Conselho Diretivo do SRPC, IP-RAM, nem qualquer irregularidade na formação e funcionamento do mencionado órgão, não se encontra indiciada a prática de qualquer infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória, o que se requer com as devidas



Abreu:
advogados
Madeira

9

consequências legais.

Junta: Procurações Forenses

E.D.

O ADVOGADO

RICARDO VIEIRA

RICARDO VIEIRA

SÓCIO

Cont. 145 356 330 - Céd: 175M

Rua Dr. Brilo da Câmara, nº 20

9000-039 Funchal - Madeira

Telef. (+351) 291 209 900 - Fax: (+351) 291 209 920

II. Nota de emolumentos e outros encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio)⁷⁰

AÇÃO:	Auditoria para apuramento da responsabilidade financeira inerente ao ato autorizador da despesa com a aquisição de serviços de um seguro para a frota automóvel do SRPC, IP-RAM
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€

⁷⁰ 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.