



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

DECISÃO N.º 15/FP/2010

O Tribunal de Contas, em sessão extraordinária de 23 Setembro de 2010, da Secção Regional da Madeira, apreciou a primeira alteração ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo, outorgada, em 22 de Julho de 2010, entre o Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, IP – RAM, doravante também designado por IDRAM, IP-RAM, e a Associação Cultural e Desportiva de São João.

I - Os Factos

Para efeitos da análise e da decisão a proferir no correlativo processo, dão-se por assentes os seguintes factos:

- a) Em 22 de Julho de 2008, foi celebrado, entre o então Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira e a Associação Cultural e Desportiva de São João, um contrato-programa tendo por objecto a comparticipação financeira do Instituto nos encargos decorrentes da empreitada de construção/reconstrução da sede da Associação e do contrato de financiamento a celebrar por esta junto de uma entidade financeira.
- b) O ponto 2 da cláusula 4.^a do contrato-programa na sua versão originária dispunha que, *“O montante máximo das responsabilidades financeiras assumidas será de 653.961,00 euros (seiscentos e cinquenta e três mil novecentos e sessenta e um euros) por um prazo máximo de 15 anos, com um período de carência de quatro anos.”*
- c) E, de acordo com o ponto 3 da mesma cláusula, a comparticipação financeira, que corresponderia a 100% do capital e juros (calculados por aplicação da taxa Euribor a 3 meses, acrescida de um spread de 1%), seria repartida trimestralmente e distribuída pelos anos de 2008 a 2023.
- d) Em 22 de Julho de 2010, foi outorgada a primeira alteração ao referido contrato-programa, para, no essencial, alterar a redacção das cláusulas quarta (regime de comparticipação financeira) e nona (período de vigência).
- e) Assim, o montante máximo das responsabilidades financeiras assumidas ascende agora a € 560 410,00, por um período máximo de 15 anos e com um período de carência de 4 anos, devendo o pagamento de tal montante, correspondente a 100 % do capital e juros, ser distribuído da seguinte forma:
2010 – 15.111,48 €
2011 – 15.111,48 €
2012 – 15.111,48 €



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

2013 – 15.111,48 €
2014 - 45.451,32 €
2015 – 45.451,32 €
2016 – 45.451,32 €
2017 – 45.451,32 €
2018 – 45.451,32 €
2019 – 45.451,32 €
2020 – 45.451,32 €
2021 – 45.451,32 €
2022 – 45.451,32 €
2023 – 45.451,32 €
2024 – 45.451,32 €

f) Por força do ponto 4 da cláusula quarta, o spread passou a ser de 3%, e da cláusula nona, o contrato-programa retroage os seus efeitos a 1 de Janeiro de 2006 e termina em 31 de Dezembro de 2024.

g) O IDRAM, IP – RAM, concretizou que a comparticipação financeira do contrato-programa tem as seguintes componentes:

- O montante de € 357 076,66 destina-se a *“cobrir os encargos da Associação Cultural e Desportiva de São João com o contrato de empreitada para a construção/reconstrução da sua sede”*;
- O montante de € 203 333,78 tem por fim *“fazer face ao serviço da dívida a contrair pela Associação Cultural e Desportiva de São João junto a uma instituição bancária, num contexto (...) em que a comparticipação financeira regional á atribuída faseada no tempo, com um calendário de disponibilização que não se coaduna com o calendário dos pagamentos que a Associação Cultural e Desportiva de São João terá que efectuar ao empreiteiro.”*

h) Quanto ao empréstimo a celebrar, o IDRAM, IP – RAM, esclareceu que *“(...) a Associação Cultural e Desportiva de São João obteve compromisso (formal, unilateral e condicionado) por parte do BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA, para a concessão de um empréstimo a longo prazo”, com as características indicadas na cláusula 4.^a do contrato-programa, agora alterada.*



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

II - O Direito

1. A figura jurídica dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, com tradição no ordenamento jurídico português, encontra-se expressamente definida e regulada no Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de Outubro, em execução da Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro (Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto), embora, no caso da Região Autónoma da Madeira, a celebração de tais convénios disponha de enquadramento normativo específico.

Em concreto, obedece ao regime do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de Janeiro¹, com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 29/2008/M, de 12 de Agosto, e do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, de 16 de Julho², que, entretanto, foi alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de Janeiro, e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 29/2008/M, de 12 de Agosto.

O Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de Janeiro, no que se refere ao financiamento público do desporto, consagra que o apoio financeiro ao associativismo desportivo se concretiza através de contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado com a Região Autónoma, directamente ou através de organismos dependentes (cfr. os artigos 2.º, 3.º, 5.º e 9.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, o artigo 57.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, e o artigo 8.º, n.º 1, alínea h), do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2009/M, de 4 de Dezembro).

A comparticipação financeira pública só pode ser concedida mediante a apresentação, pelas entidades interessadas, de programas de desenvolvimento desportivo, enumerados no artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, na redacção introduzida pelo artigo 63.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de entre os quais se destacam, pela sua pertinência para a situação em análise, os projectos de construção, recuperação ou melhoramento de infra-estruturas, equipamentos desportivos e sedes sociais, previstos na alínea c) do n.º 1 daquele artigo 3.º.

É este quadro normativo, genericamente traçado para os contratos-programa de desenvolvimento desportivo, constante da citada legislação regional, que é expressamente invocado na primeira alteração ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo n.º 108/2008, celebrado entre o Instituto do Desporto da Região Autónoma

¹ Estabeleceu as bases do sistema desportivo da Região Autónoma da Madeira.

² Aprovou o regime jurídico da atribuição de comparticipações financeiras ao associativismo desportivo na RAM.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

da Madeira, IP – RAM, e a Associação Cultural e Desportiva de São João, trazida agora a visto.

Acresce a referência ao artigo 26.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M, de 31 de Dezembro³, nos termos do qual os subsídios e outras formas de apoio financeiro do Governo Regional da Madeira podem ser concedidos a vários títulos e sob diversos pretextos, mas sem que do texto legal resulte qualquer especificidade inovadora em relação às participações financeiras de âmbito desportivo.

2. A alteração em análise reporta-se ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo, outorgado em 22 Julho de 2008, no âmbito do qual o IDRAM, IP-RAM, se comprometeu inicialmente a participar financeiramente nos encargos decorrentes da empreitada de construção/reconstrução da sede da Associação Cultural e Desportiva de São João com verbas no montante total de € 653 961,00 (€ 410 638,15, valor da participação propriamente dita, e parte remanescente no montante de € 243 322,85, referente aos encargos financeiros decorrentes do contrato de financiamento a celebrar por aquela Associação junto de uma entidade financeira).

O contrato-programa ainda não produziu qualquer efeito, tendo a alteração introduzida no corrente ano modificado o seu período de vigência e revisto, em baixa, o montante máximo das responsabilidades financeiras assumidas pelo IDRAM, IP-RAM, fixando-o em € 560 410,44 (€ 357 076,66 da participação propriamente dita e € 203 333,78 dos encargos a assumir com o contrato de financiamento - cláusula 4.ª).

De um ponto de vista jurídico, releva a alteração de um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, interessando determinar qual é a realidade subjacente, a partir das condições expressas no contrato que são caracterizadoras do seu conteúdo e âmbito, desde que influam de forma substancial na matéria contratualizada. Assim, determinante aqui é apurar a finalidade do contrato, havendo que, para o efeito, atender à substância das suas cláusulas.

No presente contrato-programa de desenvolvimento desportivo, não estamos em face de um mero acordo bilateral, mas de um negócio jurídico que envolve três partes: o IDRAM, IP – RAM, a Associação Cultural e Desportiva de São João e o Banco Internacional do Funchal, S.A..

É certo que no texto do contrato-programa não é feita qualquer referência ao Banco, mas a sua presença é denunciada logo na sua cláusula 1.ª ao prever que engloba os

³ Aprovou o orçamento da Região Autónoma da Madeira para o ano de 2010.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

encargos financeiros decorrentes do contrato de financiamento a celebrar pelo “Clube” junto de uma entidade financeira, e na cláusula 3.^a, n.º 2, alínea e), por força da qual a Associação ficou obrigada a “*submeter à aprovação do IDRAM os termos do contrato de financiamento a celebrar com a entidade bancária*”.

Ou, de forma mais explícita, quando a cláusula 4.^a, n.º 4, menciona expressamente que, “*nos anos de 2010 a 2024 inclusive, o empréstimo vencerá juros que resultam da aplicação do equivalente à taxa Euribor a 3 meses, calculada de acordo com o disposto na legislação em vigor, acrescida de um spread de 3%*”.

Do ponto de vista financeiro, que é aquele que especialmente interessa na presente situação, aquilo que vamos encontrar é um mecanismo contratual que permite ao IDRAM, I-RAM, adiar o pagamento da participação financeira no montante de € 357 076,66, mediante a contracção de um empréstimo até igual montante pela Associação, com a seguinte ficha técnica:

- Tipo de operação: financiamento a médio e longo prazo;
- Montante: até € 357.076,56;
- Prazo: 15 anos, sendo os primeiros 4 de carência de capital;
- Taxa de juro: Euribor a 3 meses, acrescida de um spread de 3%;
- Pagamento de juros: trimestral e postecipadamente;
- Amortização de capital: trimestralmente, uma vez findo o período de carência.

Com a contracção do empréstimo, já concertado com o Banco Internacional do Funchal, S.A., a Associação passará a dispor da verba equivalente ao valor nominal da participação financeira pública regional, e espera que o IDRAM, IP-RAM, venha a ressarcir a dívida contraída, em sintonia com as condições acima expostas na ficha técnica e fixadas na cláusula 4.^a do contrato-programa, e cumprindo a repartição plurianual de encargos prevista no n.º 3 da mesma cláusula. Aliás, o empréstimo em questão disporá de aval da RAM, o que torna ainda mais evidente o seu grau de envolvimento.

Portanto, na realização deste investimento na sede social da Associação Cultural e Desportiva de São João, a finalidade última subjacente à celebração do contrato-programa foi a forma de o IDRAM, IP-RAM, encontrar meios financeiros para pagar a participação financeira atribuída pelo Governo Regional à Associação.

Dito de outro modo, sob a aparência da simplicidade do contrato-programa de desenvolvimento desportivo, é o IDRAM, IP-RAM, que vai beneficiar da situação de crédito a constituir, aproveitando a dilação temporal por ela permitida e remunerando-a em conformidade. Ou seja, é inegável que o modelo de financiamento adoptado permite



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

distribuir no tempo um esforço financeiro que, caso contrário, teria de ser integralmente suportado no imediato.

A vantagem do lado da Associação está na segurança que adquire de que os capitais da comparticipação financeira pública serão disponibilizados, de que pode contar com eles em momento oportuno, de acordo com o calendário dos pagamentos a efectuar ao empreiteiro.

Esta realidade é bem diferente da que seria normal na celebração de um típico contrato-programa de desenvolvimento desportivo. O que mostra que o contrato-programa incorpora um fenómeno financeiro que não está longe de uma operação que tem a natureza de endividamento público, atenta a natureza jurídica do IDRAM, IP-RAM.

3. Estamos em face de uma operação de crédito quando o Estado beneficia de uma transmissão de meios de liquidez por parte de outros sujeitos económicos, obrigando-se, em contrapartida, a proceder mais tarde à sua restituição e à remuneração do capital recebido - Eduardo Paz Ferreira, *Da Dívida Pública e das Garantias dos Credores do Estado*, Almedina, Coimbra, 1995, pag.158.

É claro que não se pode confundir a presente situação com um empréstimo bancário, como se o IDRAM, IP-RAM tivesse concluído um tal negócio jurídico em seu nome. Todavia, conforme se tem vindo a sustentar, a natureza do contrato-programa não resulta da qualificação que formalmente as partes lhe atribuem mas da que sobressai da sua materialidade.

E pode afirmar-se que o contrato-programa de desenvolvimento desportivo cria um expediente financeiro sucedâneo do empréstimo, predestinado a realizar os mesmos fins. A única diferença da solução do contrato-programa, mas sem relevância, é que o montante emprestado é posto à disposição da Associação sem passar pelos cofres da Região. No mais, o IDRAM, IP-RAM, fica com a obrigação de reembolsar mais tarde esse capital e pagar os juros convencionados e demais encargos associados à concessão do crédito por parte do Banco.

Em termos que, no final, o valor da comparticipação financeira passa de € 357 076,66 para € 560 410,44, que corresponde a 100% do capital, juros e demais encargos bancários inerentes ao contrato de financiamento (ver os n.ºs 1 a 3 da cláusula 4.ª do contrato-programa). Em suma, a concessão de crédito à Associação importará para o IDRAM, IP – RAM, a assunção de responsabilidades financeiras calculadas em € 560 410,44, ao longo de 15 anos.

Por conseguinte, o projecto é viabilizado com receitas de origem orçamental, isto é, pago pela Região. Trata-se de desorçamentação pura, com todas as suas consequências: o



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

investimento a financiar por conta do empréstimo a contrair pela Associação onera e compromete as receitas regionais futuras e o produto desse empréstimo deve ser considerado dívida pública para todos os efeitos relevantes.

Neste caso não há nenhuma diferença substancial, apenas formal, entre realizar o investimento com fundos orçamentais, aumentando o défice e a dívida pública regional, e o recurso ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo.

Donde, e em derradeira análise, ser exigível a autorização legal para a assunção de tais responsabilidades financeiras. O que remete para o regime jurídico próprio de endividamento das diferentes pessoas colectivas públicas que não pode ser ignorado.

4. Interessa, então, apurar o regime aplicável ao IDRAM, IP-RAM, que é, como se viu, por conta ou no interesse de quem será celebrado o contrato de financiamento subjacente ao contrato-programa. Para tanto, haverá que analisar o enquadramento jurídico do Instituto no tocante ao recurso ao crédito, desenvolvido no Decreto Legislativo Regional n.º 30/2009/M, de 4 de Dezembro⁴.

O Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, IP-RAM, é uma pessoa colectiva de direito público, com autonomia administrativa, financeira e património próprio, integrada na administração indirecta da Região Autónoma da Madeira (artigo 1.º, n.º 1, do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2009/M).

Do exposto resulta que entre os poderes que são atribuídos ao Instituto pela legislação que especificamente o regula não se inclui a autonomia creditícia, importando verificar se existe alguma norma que lhe conceda a possibilidade de se endividar livremente.

Esta matéria encontra previsão no artigo 15.º do citado diploma regional, onde, sob a epígrafe de *“Relações com o sistema bancário e financeiro”*, se dispõe que *“1 — Compete ao IDRAM, IP-RAM estabelecer, nos termos da legislação aplicável, relações com as instituições do sistema bancário e financeiro. 2 — É vedado ao IDRAM, IP-RAM o recurso ao crédito, salvo em circunstâncias excepcionais expressamente previstas na lei de enquadramento orçamental da RAM”*.

Como regra, o Instituto não possui o poder de autonomamente contrair dívidas sob qualquer forma. E a hipótese da 2.ª parte do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2009/M, a admitir o recurso ao crédito em situações excepcionais expressamente previstas na lei de enquadramento orçamental da RAM, não encontra qualquer expressão

⁴ Diploma que aprovou a reestruturação do Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, IP – RAM.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

ou resposta na Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro⁵, ou no diploma que aprovou o orçamento regional para 2010⁶.

Obviamente que, no contexto da prossecução de fins que se identificam com interesses públicos, não se questiona a competência da Administração Regional para a concessão de participações financeiras no uso de poderes discricionários consentidos pelas normas regionais, mas sim o facto de o contrato-programa incorporar uma operação de crédito sem que a mesma esteja legalmente autorizada.

A actuação da Administração subverte, *ultima ratio*, o próprio regime de financiamento público de programas de desenvolvimento desportivo, tal como surge delineado no ordenamento jurídico regional, na medida em que o contrato-programa está a ser utilizado para tornar as dificuldades orçamentais da RAM ou o espalhamento dos limites ao endividamento.

5. Resta concluir que a solução consagrada no contrato-programa de desenvolvimento desportivo para financiar a participação financeira pública configura um expediente criado à margem do regime do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de Janeiro, e do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, de 16 de Julho, porquanto, materialmente, opera a transformação da despesa referente a essa participação em passivo financeiro que altera o nível de endividamento público da RAM.

A conseqüente violação da norma do artigo 15.º, n.º 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2009/M, de 4 de Dezembro, atenta a sua natureza financeira, integra o fundamento de recusa de visto enunciado na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A par disso, esta factualidade pode tipificar uma infracção financeira nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º daquela Lei n.º 98/97, a apurar em sede de fiscalização sucessiva.

III – Decisão

Face ao exposto, decide-se, com os pareceres favoráveis do Digníssimo Magistrado do Ministério Público e dos Excelentíssimos Assessores, **recusar o visto** ao contrato-programa em apreço.

⁵ Lei de enquadramento orçamental da RAM.

⁶ Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M, de 31 de Dezembro.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Prazo para a interposição do recurso: 15 dias contados da notificação da presente decisão, nos termos do n.º 1 do art.º 97.º, conjugado com o art.º 109.º, ambos da Lei n.º 97/98, de 26 de Agosto.

São devidos emolumentos, no montante de € 21,00.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 23 de Setembro de 2010.

O JUIZ CONSELHEIRO,

(Alberto Fernandes Brás)

A ASSESSORA,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O ASSESSOR,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

**Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,**

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)

Processo n.º 39/2010 – Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, IP-RAM.