



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

## DECISÃO N.º 18/FP/2010

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 18 de Novembro de 2010, da Secção Regional da Madeira, apreciou o contrato-programa outorgado, em 22 de Setembro de 2010, entre a Secretaria Regional de Educação e Cultura (SREC) e a Sociedade Escola Profissional Atlântico, Lda., no montante de € 2 048 029,84.

### I - Os Factos

Com interesse para a decisão a proferir, a análise efectuada ao correlativo processo permite destacar os factos a seguir detalhados:

- a) Na fundamentação legal do referido contrato-programa sobressai a Portaria n.º 109/2002, de 13 de Agosto, alterada pela Portaria n.º 110-B/2009, de 3 de Setembro, e pela Portaria n.º 59-B/2010, de 26 de Agosto.
- b) O referido contrato tem como objecto, de acordo com o disposto na sua cláusula 1.ª, *“comparticipar os custos com o funcionamento da referida escola de formação privada, de modo a garantir a realização do ciclo de formação dos cursos de formação que integram o plano de formação relativo ao 1.º, 2.º e 3.º anos no concernente ao ano escolar 2010/2011, anexo a este contrato.”*
- c) A comparticipação financeira foi fixada em € 2 048 029,84 (cfr. a cláusula 4.ª), para *“fazer face às despesas com o funcionamento e acção social educativa”*, assim distribuída:
  - Ano económico de 2010 (Setembro a Dezembro) .....€ 676 623,28;
  - Ano económico de 2011 (Janeiro a Agosto) ..... € 1 371 406,56.
- d) Os valores inscritos no contrato-programa incluem despesas com acção social educativa (transportes), no valor global de € 199 495,00, repartido do seguinte modo:
  - Setembro a Dezembro de 2010 - € 60 445,00;
  - Janeiro a Agosto de 2011 - € 139 050,00.
- e) De acordo com a SREC, estas despesas encontram justificação no Regulamento da Acção Social Educativa da Região Autónoma da Madeira, constante da Portaria n.º 53/2009, de 4 de Junho, com a declaração de rectificação de 10 de Julho de 2009, alterada pela Portaria n.º 32/2010, de 31 de Maio, aplicável por força do seu artigo 1.º, conjugado com os artigos 1.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

## II - O Direito

1. O Governo Regional da Madeira, através do Secretário Regional de Educação, fez publicar, na I Série do Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, a Portaria n.º 109/2002, de 13 de Agosto, a definir “*as regras para atribuição de apoios financeiros pela Secretaria Regional de Educação às entidades particulares que desenvolvam a sua actividade ao nível de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior*” (cfr. o artigo 1.º).

A citada Portaria foi emitida ao abrigo dos artigos 19.º, 20.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 4/98, de 8 de Janeiro, e das alíneas o) e d), respectivamente, dos artigos 40.º e 69.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, na redacção dada pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto (Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira, adiante designado como EPARAM).

As normas expressamente invocadas do Decreto-Lei n.º 4/98, de 8 de Janeiro<sup>1</sup>, dispõem sobre o financiamento público (artigo 19.º), contratos-programa com o Estado (artigo 20.º) e outros apoios públicos (artigo 21.º).

A alínea o) do art.º 40.º EPARAM, por sua vez, preceitua que são matérias de interesse específico, para efeitos de definição dos poderes legislativos ou de iniciativa legislativa da Região, da competência da Assembleia Legislativa da Madeira, aquelas que se referem ao trabalho, emprego e formação profissional.

Por último, a alínea d) do art.º 69.º do mesmo Estatuto consagra que ao Governo Regional compete “*Elaborar os decretos regulamentares regionais, necessários à execução dos decretos legislativos e ao bom funcionamento da administração da Região, bem como outros regulamentos, nomeadamente portarias.*”

Considera, porém, o Tribunal que as normas invocadas do Decreto-Lei n.º 4/98 e do EPARAM, em vez de confirmarem o poder regulamentar do membro do Governo Regional, questionam a sua legitimidade legal para aprovar a referida Portaria.

Com isto não se quer dizer que a matéria versada na portaria não reveste interesse específico regional, pois os aspectos relacionados com o financiamento de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior, não sendo exclusivos da Região Autónoma, nela assumem características peculiares que exigem um tratamento específico que

---

<sup>1</sup> O Decreto-Lei n.º 4/98, de 8 de Janeiro, estabeleceu o regime de criação, organização e funcionamento de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior, tendo previsto a celebração de contratos-programa entre o Estado e as Escolas Profissionais Privadas, com vista à comparticipação nas despesas de funcionamento, assim como ao acesso a subsídios a fundo perdido e linhas de crédito bonificadas destinadas à aquisição, construção e equipamento desses estabelecimentos.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

justificam a intervenção do poder normativo regional para, conforme se pode ler no preâmbulo da Portaria n.º 109/2002, “*corporizar num diploma as regras no acesso ao financiamento nas suas vertentes de investimento e funcionamento*”.

Crê-se no entanto que a criação dessas regras não podia processar-se através de portaria do Secretário Regional. É que se trata da aprovação de normas que enquadram a atribuição de apoios financeiros às entidades particulares que desenvolvam a sua actividade ao nível de escolas e cursos profissionais em toda a Região, e, por isso, de carácter geral, devendo constar de diploma legislativo regional ou, pelo menos, de decreto regulamentar regional.

A Portaria n.º 109/2002 não veio, assim, *regulamentar* os artigos 19.º, 20.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 4/98, de 8 de Janeiro. Veio, antes, quatro anos volvidos sobre a publicação desse Decreto-Lei, estabelecer disciplina jurídica primária.

Tem, por isso, de concluir-se que à Assembleia Legislativa da Madeira caberia editar um decreto legislativo regional a reflectir as especificidades regionais ou, em hipótese limite, um decreto regulamentar regional, visto tratar-se de regulamentar uma lei geral emanada de um órgão de soberania [artigos 227.º, n.º 1, alíneas a) e d), e 232.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, e artigo 39.º do EPARAM)].

2. Nos termos da cláusula 4.ª do contrato-programa, a comparticipação financeira pública destina-se a “*fazer face às despesas com o funcionamento e acção social educativa*”.

A SREC alega que a base legal para o processamento das despesas com acção social é o Regulamento da Acção Social Educativa da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Portaria n.º 53/2009, de 4 de Junho, com a declaração de rectificação de 10 de Julho de 2009, alterada pela Portaria n.º 32/2010, de 31 de Maio, aplicável por força do seu artigo 1.º, conjugado com os artigos 1.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março.

O invocado Regulamento define “*os apoios sociais a conceder às crianças dos núcleos infantis de iniciativa pública, crianças em estabelecimentos de infância e alunos da educação pré-escolar, ensino básico e secundário em estabelecimentos públicos ou particulares e enquadra e estabelece as formas e condições de acesso aos serviços de apoio social prestados pelos estabelecimentos públicos, com vista à correspondente compensação social e educativa*” (artigo 1.º).

Apesar da amplitude normativa deste artigo 1.º, o n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento limita os apoios sociais a conceder aos alunos que frequentam o ensino particular e corporativo, determinando que “*Os alunos na escolaridade obrigatória, frequentando estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, usufruem, de acordo com o estabelecido na Lei de Bases do Sistema Educativo, de comparticipação nos serviços, apoios e benefícios definidos neste diploma, com excepção do seguro escolar, aplicável apenas aos alunos dos*



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

*estabelecimentos que tenham firmado Contrato de Associação ou Acordo de Cooperação com a Secretaria Regional de Educação e Cultura (...).<sup>2</sup>*

E o n.º 3 do mesmo artigo alarga os direitos previstos neste n.º 2 “aos alunos com idade até 18 anos completos, reportados a 15 de Setembro, mês em que se inicia o ano lectivo.”

Não está, por fim, adquirido que o apoio ao transporte escolar às famílias dos alunos, agora em causa, resulte evidente do Capítulo V do citado Regulamento, em cujo artigo 14.º, n.º 5, se consagra que “Não têm direito a este apoio os alunos que por sua livre escolha não se matriculem no estabelecimento de ensino da área da sua residência”, previsão que só ganhará sentido no caso do ensino público.

Ainda que se argumente que os cursos profissionais estão compreendidos no ensino secundário, tal como decorre dos artigos 1.º e 5.º da Lei n.º 74/2004, de 26 de Março, é claro, porém, que os enunciados do quadro regulamentar pouco (ou nada) adiantam acerca dos poderes do Governo Regional de concretizar e explicitar até que ponto se entende o apoio ao transporte escolar aos alunos que frequentam uma escola particular ou cooperativa que ministra um ensino fora da escolaridade obrigatória.

O problema estará, no fim e ao cabo, em saber se a mera referência a que se aplica o Regulamento por força do seu artigo 1.º, conjugada com a margem de conformação que a Secretaria Regional tem em sede de organização do sistema educativo regional, bastará para justificar o montante de € 199 495,00, contabilizado na comparticipação financeira prevista no contrato-programa, para fazer face às despesas com transportes dos alunos da Escola Profissional Atlântico.

**3.** O Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, que realiza através do visto, exerce um controlo de legalidade, já que o legislador incumbe-o de verificar se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas estão conformes às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria – artigo 44.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Não há dúvida que, se se optar pela prevalência de um ponto de vista formal, essencialmente alicerçado na letra dos preceitos do Regulamento que rege a acção social educativa, designadamente nos seus artigos 2.º, n.º 2, e 14.º, n.º 5, a falta de critérios claros de distinção e a incerteza quanto ao regime aplicável nesta matéria podem alterar a vertente financeira do contrato-programa, trazendo à colação o fundamento de recusa de visto da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97.

---

<sup>2</sup> O n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), dispõe que “O ensino básico é universal, obrigatório e gratuito e tem a duração de nove anos” (sublinhado nosso).



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

Trata-se, em suma, de uma situação jurídica de todo indesejável que, por isso, deve evitar-se. E que justifica que o Tribunal, usando a faculdade conferida pelo n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, **recomende** à Secretaria Regional de Educação e Cultura que, futuramente, tenha em atenção as considerações precedentes, uma vez que o interesse público subjacente a este tipo de financiamento não se compadece com um quadro legal ou regulamentar indefinido e susceptível de influenciar o resultado financeiro final dos contratos-programa a outorgar.

### **III – Decisão**

Face ao exposto, decide-se, com os pareceres favoráveis do Digníssimo Magistrado do Ministério Público e dos Excelentíssimos Assessores, **conceder o visto** ao contrato em apreço, com a recomendação expressa no final da parte II da presente decisão.

São devidos emolumentos, no montante de € 2 048,03.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 18 de Novembro 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 71/2010 – Secretaria Regional de Educação e Cultura.