



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

54  
A. M. M.

## DECISÃO N.º 5/FP/2011

O Tribunal de Contas, Secção Regional da Madeira, em sessão ordinária 4 de Abril de 2011, apreciou o contrato-programa de comparticipação financeira, outorgado em 30 de Dezembro de 2010 entre a Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional de Educação e Cultura, e a Fundação Madeira Classic, envolvendo um montante máximo de € 1 130 853,00.

### I. Os Factos

Em 30 de Dezembro de 2010, foi celebrado, entre a RAM, através da SREC, e a Fundação Madeira Classic, um contrato-programa de comparticipação financeira, no montante máximo de € 1 130 853,00, destinado a produzir efeitos de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2011.

A atribuição da referida comparticipação financeira e a celebração do contrato que a titula foram autorizadas através da Resolução n.º 1651/2010, de 29 de Dezembro, do Conselho do Governo, com fundamento legal no art.º 25.º do DLR n.º 34/2009/M, de 31 de Dezembro, diploma que aprovou o Orçamento da Região para 2010.

De harmonia com a cláusula primeira do contrato, este *“tem por objecto a definição do processo de cooperação financeira entre as partes outorgantes para a execução das actividades relacionadas com a sensibilização da educação musical nas escolas, podendo nesta área complementar o trabalho desenvolvido pelos serviços da Secretaria Regional de Educação e Cultura em cumprimento da execução do programa de actividades fixado anualmente pela Fundação Madeira Classic”*.

Particularizando, a sua cláusula segunda dispõe que o mesmo visa *“proporcionar apoio económico e financeiro aos serviços dinamizados pela Fundação Madeira Classic, de forma a que esta Fundação de interesse público possa desenvolver as suas actividades na área da música”*, propondo-se ainda *“alcançar as seguintes finalidades (...)”*:

- a) *Realização de actividades relacionadas com a educação musical;*
- b) *Desenvolvimento de um projecto de sensibilização para a música erudita junto das escolas do ensino básico;*
- c) *Organização de sessões de apresentação de instrumentos utilizados, do tipo de música interpretada e dos autores que se destacam na composição da música;*
- d) *Contribuir para a promoção da educação musical na Região Autónoma da Madeira;*
- e) *Contribuir para a criação de uma nova centralidade cultural”*.

Questionada, em sede de análise preliminar do respectivo processo, acerca da base legal invocada para fundamentar a concessão deste apoio, através do ofício ref.ª UAT I/87, de 28 de Março de 2011, a SREC apresentou as seguintes alegações, ao abrigo do ofício n.º 968, de 30 do mesmo mês:

*“A justificação para a utilização do artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M, de 31 de Dezembro, com vista a fundamentar a concessão do apoio em questão, consubstanciou-se no facto de o n.º 2” deste dispositivo autorizar «o Governo Regional a conceder subsídios e outras formas de apoio a acções e projectos de carácter socioeconómico, cultural, desportivo (...) que visem a*



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

55

*Handwritten signature and initials*

*salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional ou a promoção da Região Autónoma da Madeira». (sublinhado nosso).*

*Prevê ainda o seu n.º 4 que “ (...) os subsídios e outras formas de apoio concedido” deviam ser “objecto de contrato-programa com o beneficiário, onde” seriam “definidos os objectivos, as formas de auxílio, as obrigações das partes (...)”.*

*Salientamos também o (...) disposto na Circular n.º 4/ORÇ/2005, da (...) (DROC) a qual consagra que, todos os serviços da administração pública regional, devem seguir as orientações subjacentes daquela circular.*

*A referida circular, na proposta de minuta de contrato de programa para actividades e projectos, prevê que, para fundamentar a concessão do apoio, deve estar consagrado no Contrato Programa o artigo do Orçamento da Região Autónoma que plasme sobre os apoios financeiros a conceder:*

*«Os considerandos deverão explicar e fundamentar a atribuição do apoio. Inevitavelmente deverá existir um considerando que enquadre o apoio na redacção constante do diploma que aprova o Orçamento Regional respectivo relativo aos tipos de projectos que o Governo Regional pode apoiar».*

*Acrescentamos ainda o facto de, tanto o Decreto Legislativo Regional n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, bem como as Portarias n.ºs 79/2001, de 17 de Julho, e 130/2006, de 02 de Novembro, serem diplomas específicos.*

*Na verdade, estipula o artigo 1.º daquele Decreto Legislativo Regional, sob a epígrafe Objecto que: “Pelo presente diploma é criado o quadro legal de apoios financeiros a conceder pela RAM, através da Secretaria Regional do Turismo e Cultura, a entidades em nome individual ou colectivo que desenvolvam projectos de reconhecido mérito e interesse para a cultura ou para a promoção e animação turísticas regionais”.*

*Com base no que acima ficou dito, seguimos o regime geral, sendo que é nosso entendimento que ao adoptarmos as orientações emanadas pela DROC, a fundamentação para o presente apoio financeiro, é a suficiente”.*

Instada, na mesma sede, a demonstrar que, na situação vertente, foram observados os requisitos, pressupostos e formalidades de que o DLR n.º 25/99/M e respectivas portarias regulamentadoras fazem depender a atribuição de apoios financeiros ao sector da cultura, a SREC respondeu, a coberto do mesmo ofício, não ter sido observado o disposto no DLR n.º 25/99/M, tendo antes sido seguidas as orientações da DROC e adoptados os requisitos definidos no n.º 5 do art.º 25.º do diploma orçamental (DLR n.º 34/2009/M), daí resultando que a concessão deste apoio concreto foi autorizada por Resolução do Conselho do Governo e precedida de parecer favorável da Secretaria Regional do Plano e Finanças.

## II. O Direito

Em 2010, o regime geral da concessão de subsídios e outras formas de apoios financeiros pelos órgãos da Administração Pública Directa e Indirecta da RAM constava de um conjunto de normas avulsas inseridas no DLR n.º 34/2009/M, de 31 de Dezembro<sup>1</sup>, que aprovou o Orçamento da Região para esse exercício económico, mais concretamente, dos seus art.ºs 25.º a 28.º.

<sup>1</sup> O qual foi objecto de alteração pelo DLR n.º 14/2010/M, de 5 de Agosto.



# Tribunal de Contas

*Seção Regional da Madeira*

56  
M  
M

O n.º 1 do art.º 25.º deste diploma autorizava o Governo Regional “a conceder subsídios e outras formas de apoio, a entidades públicas e privadas no âmbito das acções e projectos de desenvolvimento que” visassem “a melhoria da qualidade de vida e” tivessem “enquadramento no plano de desenvolvimento económico e social da Região Autónoma da Madeira, designadamente para” “Construção de habitação social” [a)], “Reabilitação dos bairros sociais” [b)], e “Apoio à habitação para jovens” [c)].

Alargando o âmbito definido neste n.º 1, o n.º 2 do art.º 25.º autorizava ainda o Governo Regional “a conceder subsídios e outras formas de apoio a acções e projectos de carácter socioeconómico, cultural, desportivo e religioso, que visem a salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional ou a promoção da Região Autónoma da Madeira”.

Por seu turno, o n.º 2 do art.º 26.º daquele decreto legislativo regional consagrava que “[o]s apoios financeiros concedidos ao abrigo de legislação específica” deviam “respeitar o previsto no respectivo regime legal” e o consignado nos n.ºs 3 a 7 do artigo anterior, o que significa nomeadamente que:

- “[a] concessão destes auxílios” devia “fundamentar-se em motivo de interesse público e” fazer-se “com respeito pelos princípios da publicidade, da transparência, da concorrência e da imparcialidade” (n.º 3);
- “[o]s subsídios e outras formas de apoio concedido” deviam ser “objecto de contrato-programa com o beneficiário, onde” seriam “definidos os objectivos, as formas de auxílio, as obrigações das partes e as penalizações em caso de incumprimento” (n.º 4);
- “[a] concessão dos auxílios” devia ser “sempre precedida duma quantificação da respectiva despesa, devendo ser autorizada através de resolução do plenário do Governo Regional, após parecer favorável da Secretaria Regional do Plano e Finanças” (n.º 5);
- “[t]odos os subsídios e formas de apoio concedidos” deviam ser “objecto de publicação no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira” (n.º 6).

Face ao carácter genérico destas normas, a Administração Pública Regional estava (e está) ainda vinculada a aplicar as instruções emanadas da Circular n.º 4/ORÇ/2005, de 8 de Julho, da DROC, que veio uniformizar e clarificar os critérios comuns a adoptar na aplicação de tais preceitos, facultando designadamente as minutas das resoluções autorizadoras e dos contratos-programa.

Sem embargo, esta Circular salvaguarda, no seu n.º 4, que os subsídios e outras formas de apoio concedidos ao abrigo de legislação específica devem respeitar o previsto no respectivo regime legal e, com as devidas adaptações, o disposto nesta Circular.

Do elenco de regimes específicos que disciplinam a concessão de subsídios e outras formas de apoio, com enquadramento no n.º 2 do art.º 26.º do DLR n.º 34/2009/M, faz parte, entre outros, o DLR n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, que estabelece o sistema de enquadramento e definição legal dos apoios financeiros a conceder pela RAM, através da Secretaria Regional do Turismo e Cultura, a projectos de interesse cultural ou de promoção e animação



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

57  
MSP  
4

turísticas<sup>2</sup>, sendo aplicável, de acordo com o respectivo texto preambular, “à *globalidade dos apoios financeiros disponibilizados pela RAM*” nestas áreas específicas.

Lê-se no art.º 2.º do DLR n.º 25/99/M que a criação deste quadro normativo de apoios financeiros visou, “*de forma sistemática e segundo critérios claros, rigorosos e objectivos, canalizar a atribuição de apoios financeiros para actividades culturais ou de promoção e animação turísticas e bem assim incentivar a sua produção e realização através de benefícios e estímulos de diversa natureza às entidades que desenvolvam políticas de apoio a estas actividades*”.

Entre outros aspectos, esta moldura legal fixa as tipologias e as formas destes apoios financeiros (art.ºs 3.º a 7.º), definindo igualmente as regras inerentes ao processo de candidatura (art.ºs 8.º a 10.º), o estatuto dos beneficiários (art.ºs 11.º e 12.º), assim como as regras sobre alteração e revogação dos apoios (art.ºs 13.º e 14.º).

O DLR n.º 25/99/M foi densificado pelas Portarias n.ºs 78/2001 e 79/2001, de 17 de Julho, do Secretário Regional do Turismo e Cultura, contendo a primeira o *Regulamento de atribuição de apoio financeiro a projectos de promoção e animação turística*, e a segunda, que foi entretanto alterada pelas Portarias n.ºs 130/2006, de 2 de Novembro, e 130/2006, de 2 de Novembro, o *Regulamento de atribuição de apoio financeiro a projectos de interesse cultural*.

A Portaria n.º 79/2001 desenvolve, assim, os princípios gerais e as condições de acesso aos apoios destinados a projectos de interesse cultural, definindo nomeadamente o modo de determinação dos montantes dos apoios e a calendarização da sua atribuição, os modelos dos formulários das candidaturas, a composição e intervenção da comissão encarregue da apreciação das candidaturas e do acompanhamento e fiscalização da execução dos projectos e fixando critérios concretos de apreciação das candidaturas.

Embora à data da emissão destes normativos o sector da cultura integrasse a missão da Secretaria Regional do Turismo e Cultura, com a publicação do DRR n.º 5/2007/M, de 23 de Julho, que aprovou a actual estrutura orgânica do Governo da RAM, este domínio passou para a alçada da Secretaria Regional de Educação, que adquiriu, com essa mudança, a designação de Secretaria Regional de Educação e Cultura (SREC), conforme resulta dos art.ºs 1.º, a) e f), 5.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, al. g), do diploma.

A fim de salvaguardar estas alterações funcionais, foi inserida, no art.º 13.º do DRR n.º 5/2007/M, uma norma remissiva, a qual consagra que “*[a]s referências feitas em diplomas legais às secretarias regionais consideram-se para todos os efeitos como reportadas à Vice-Presidência ou secretarias regionais que, pelo presente diploma, detenham a tutela do sector*” (n.º 1), bem como que “*[a]s atribuições e competências relativas aos sectores que, mediante o presente diploma, transitam para a Vice-Presidência ou secretarias regionais consideram-se cometidas a estas últimas*” (n.º 2).

A reestruturação orgânica da SREC decorrente destas alterações, expressamente imposta pelo art.º 12.º do DRR n.º 5/2007/M, foi aprovada pelo DRR n.º 1/2008/M, de 17 de Janeiro, dele constando em anexo, verificando-se que o seu art.º 1.º averbou o apoio a actividades no domínio da cultura à missão da Secretaria, tendo o respectivo Secretário passado a dispor de competência para orientar, superintender e promover todas as actividades a desenvolver nesta área [vd. o art.º 2.º, n.ºs 1, al. b), e l), e 2, al. c)].

<sup>2</sup> O art.º 1.º do DLR n.º 25/99/M estabelece concretamente que este diploma fornece “*o quadro legal de apoios financeiros a conceder pela RAM, através da Secretaria Regional do Turismo e Cultura, a entidades em nome individual ou colectivo que desenvolvam projectos de reconhecido mérito e interesse para a cultura ou para a promoção e animação turísticas regionais*”.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

58  
Handwritten signature and initials.

Por conseguinte, e atendendo a que ainda não foi editado um novo quadro normativo disciplinador da concessão de apoios financeiros ao sector da cultura, as normas legais e regulamentares acima citadas continuam a ser de aplicação obrigatória pela SREC, com as devidas adaptações.

### III. Análise e Apreciação

Analisada a factualidade que emerge do processo à luz do enquadramento jurídico traçado no ponto anterior, conclui-se que a atribuição do apoio financeiro titulado pelo presente contrato-programa, assim como a celebração deste último, estavam, face ao respectivo objecto, objectivos e finalidades, sujeitos ao regime específico traçado pelo DLR n.º 25/99/M e respectivas Portarias regulamentadoras, decorrendo essa aplicação, não só do n.º 2 do art.º 26.º do DLR n.º 34/2009/M, mas também do n.º 4 da Circular n.º 4/ORÇ/2005, da DROC.

Isto sem prejuízo de a SREC estar igualmente obrigada, na situação vertente, à observância dos pressupostos de âmbito genérico, definidos nos n.ºs 3 a 7 do citado n.º 2 do referenciado diploma orçamental e na dita Circular, em especial no que respeita à competência do Conselho do Governo para autorizar a concessão do auxílio, mas com as devidas adaptações no que concerne à qualificação do contrato.

Nessa medida, a concessão deste apoio financeiro pela RAM, através da SREC, à Fundação Madeira Classic, e a conseqüente formalização do respectivo contrato-programa mostram-se insuficientemente fundamentados, não tendo ficado, por outro lado, evidenciada a verificação e cumprimento de alguns dos requisitos de maior exigência e rigor determinantes de tal atribuição, com destaque para os relativos à definição do montante da verba envolvida e ao processo de candidatura, que envolve condições e formulários específicos, assim como a intervenção de uma comissão de análise e acompanhamento a designar especificamente para o efeito, a par da fixação dos critérios de atribuição.

Tais ilegalidades, derivadas, ao que tudo indica, de uma situação de vício da vontade assente no erro sobre o quadro normativo aplicável *in casu*, determinam a invalidade do acto autorizador da concessão deste auxílio financeiro, que é extensível ao contrato-programa outorgado, sendo os mesmo anuláveis, por força do disposto nos art.ºs 135.º do CPA, e art.º 283.º, n.º 2, do CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, e republicado pelo DL n.º 278/2009, de 2 de Outubro.

Nos termos da alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento para a recusa do visto a desconformidade dos contratos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras que impliquem ilegalidades que alterem ou sejam susceptíveis de alterar o respectivo resultado financeiro. Não obstante, e conforme decorre do n.º 4 do mesmo artigo, o Tribunal pode, em decisão fundamentada, conceder o visto, recomendando à entidade ou serviço fiscalizado que suprima e/ou evite no futuro a prática da(s) ilegalidade(s) apurada(s).

Reportando-nos ao caso vertente, apesar das ilegalidades assinaladas, não ficou demonstrado que o vício detectado envolveu uma alteração do conteúdo essencial do contrato, nem que a adopção do regime jurídico aplicável teria conduzido à atribuição de um apoio financeiro de montante inferior ao efectivamente concedido pela SREC ao abrigo do contrato celebrado.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

## IV. Decisão

Pelo exposto, este Tribunal decide conceder o visto, com recurso à faculdade prevista no art.º 44.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, recomendando, contudo, à SREC que evite, no futuro, a prática daquelas ilegalidades, e diligencie no sentido de serem efectuadas as alterações legislativas de adaptação do DLR n.º 25/99/M à actual estrutura organizativa do Governo Regional, providenciando igualmente pela emissão de uma nova portaria regulamentadora do diploma, que responda também ela à nova realidade orgânica da Secretaria.

São devidos emolumentos, no montante de € 1130,85.

Tribunal de Contas, Secção Regional da Madeira, 4 de Abril de 2011.

**O JUIZ CONSELHEIRO**

(João Aveiro Pereira)

**A ASSESSORA,**

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

**O ASSESSOR,**

(Alberto Miguel Faria Pestana)

**Fui presente, por vídeo-conferência**

**A Procuradora-Geral Adjunta,**

(Maria Joana Marques Vidal)