

**A S. Ex^a.
O Secretário de Estado
da Cultura
Largo da Ajuda
Palácio da Ajuda 3.º
1300-018 Lisboa**

*V^a Ref.^a
Processo n.º 19-11/2012
Parecer n.º 34/AJSEC/2012*

*Nossa Ref.^a
Proc. R-3365/10 (A1)*

Assunto: Artes e espetáculos – criação artística - Apoio Pontual 2010

RECOMENDAÇÃO N.º 15/A/2012

(artigos 8.º, n.º 1 e 20.º, n.º 1, alíneas a) da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, que aprovou o Estatuto do Provedor de Justiça)

De acordo com o que dispõe o artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do Estatuto do Provedor de Justiça, e ainda com vista a contribuir para o aperfeiçoamento e correção de procedimentos administrativos, incumbe-me levar à consideração de V. Ex.a. os resultados da nossa análise, por ter identificado vulnerabilidades, deficiências e outros fatores de constrangimento ao nível administrativo, justificando-se a adoção de algumas providências.

I

DA QUEIXA

- 1) Apreciei queixa apresentada contra a DIREÇÃO-GERAL DAS ARTES, por candidatos ao concurso APOIO PONTUAL 2010 que se diziam arbitrariamente excluídos a uma determinada subvenção. Queixavam-se ainda por não

terem obtido pronúncia sobre uma representação exposta.

- 2) Os queixosos opunham-se à DIREÇÃO-GERAL DAS ARTES sob superior direção de V.Ex.a, no âmbito do referido concurso, promovido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 225/2006, de 13 de novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 196/2008, de 6 de outubro, e regulamentado pela Portaria n.º 1204-A/2008, de 17 de outubro.
- 3) Segundo vinha descrito, a resposta às exposições apresentadas por alguns concorrentes não dera satisfação a muitas das objeções suscitadas, importando esclarecer em que medida considera a DIREÇÃO-GERAL DAS ARTES poder retirar-se da aplicação conjugada do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 225/2006¹ e do artigo 15.º² do Regulamento das Modalidades de Apoio Direto às Artes (doravante Regulamento) constante do Anexo I à Portaria n.º 1204-A/2008, um prazo para execução das propostas concorrentes, considerando reportarem-se as citadas disposições aos prazos a observar nos procedimentos administrativos regulados por ambos os diplomas normativos.
- 4) Algo que parece confirmar-se, *a contrario*, por interpretação do disposto no artigo 24.º³ da portaria supracitada.

¹ Artigo 11.º

Apreciação das candidaturas

- 1- *As candidaturas a apresentar, semestralmente, para apoio a projetos de natureza pontual por parte de entidades de programação, entidades mistas, grupos informais e pessoas singulares compreendem as áreas artísticas referidas no n.º1 do artigo 1.º.*
- 2- *Podem candidatar-se ao apoio pontual, as entidades mistas, os grupos informais e as pessoas singulares.*

² Artigo 15.º

Aviso de abertura

- 1- *Os procedimentos para a atribuição de apoios são abertos entre Abril e Junho e entre Outubro e Dezembro, sendo qualquer alteração a estes prazos sujeita a despacho do membro do Governo responsável pela área da cultura, sob proposta da DGArtes.*
- 2- (...)
- 3- (...)
- 4- (...)
- 5- (...)

³Artigo24.º

Execução do objeto dos contratos

5) Em 22 de fevereiro de 2011, instada a pronunciar-se, a DIREÇÃO-GERAL DAS ARTES veio dar-nos conhecimento, por meio do ofício DSAA/JUR (PB) n.º 815, de 20 de abril de 2011 – entre outros documentos:

a) Do teor da informação n.º371/DSAA de 30 de junho de 2010 – *Projetos Pontuais 2010 /Decisão Final* – e de onde resultam os fundamentos de exclusão da candidatura dos queixosos:

“ (...) Em face do teor da exposição exercida no âmbito da audiência dos interessados, reitera-se toda a argumentação exposta na proposta de decisão referente à presente candidatura. Como princípio basilar que deve imperar na modalidade de atribuição de apoios a projetos pontuais é assente que a execução dos projetos candidatos deve ocorrer, obrigatoriamente, num dos dois semestres do ano, ou seja, de 1 de janeiro a 30 de junho ou de 1 de julho a 31 de dezembro, conforme o caso. Com efeito, a solução normativa ínsita no n.º1 do artigo 15.º do Regulamento pressupõe que a execução dos projetos ocorra nos períodos indicados no parágrafo anterior.

Dito de outro modo, entendemos que o normativo admite, com suficiente segurança, a seguinte leitura interpretativa: sempre que o procedimento para a atribuição de apoios seja aberto entre abril e junho de um determinado ano civil, a execução dos projetos respetivos deve ocorrer entre 1 de julho e 31 de dezembro, a exceção dos projetos em causa deve acontecer entre 1 de janeiro até 30 de junho (...) De igual forma deve improceder o fato de o candidato se socorrer de uma mera interpretação literal do artigo 24.º do Regulamento como fundamento temporal para abarcar a calendarização das atividades da sua candidatura para além do período em causa a que se destinam os apoios. Pese embora numa tarefa interpretativa meramente literal possamos aparentemente concluir que o legislador admite que todos os contratos decorrentes de todas as modalidades de apoio possam ver o seu objeto executado até 31 de março do ano seguinte, tendo em consideração a ratio do Regulamento ao distinguir na modalidade de apoios pontuais dois períodos temporais para a concretização dos projetos, parece-nos ser mais consentâneo em termos sistemáticos proceder a uma interpretação restritiva do artigo 24.º, porquanto a sua redação detém uma fórmula demasiado ampla. Isto vale para se dizer que a ratio ou razão do regime previsto no Regulamento impõe uma distinção que o texto da norma do artigo 24.º omitiu. Por outras

O objeto dos contratos deve ser integralmente executado no decurso do ano civil de atribuição do apoio financeiro, sem prejuízo de, no caso de o projeto ou programa de atividades abarcar um conjunto coerente de atividades, poder ser finalizado até 31 de Março do ano seguinte.

palavras, a norma deveria conter os dois limites temporais de execução dos projetos que a modalidade de apoios pontuais estabelece (30 de setembro e 31 de março do ano seguinte) na mesma formulação e com os mesmos pressupostos que a norma já consagra. Conclui-se, assim, que não assiste razão ao candidato quando invoca como defesa para a sua pretensão a letra do preceituado constante do artigo 24.º.”

- b) Na mesma informação, atenta as várias objeções suscitadas colocadas pelos concorrentes, é tomada posição quanto a esta matéria:

“2- No âmbito do presente procedimento, vários candidatos, aquando da apresentação das respetivas pronúncias em sede de audiência de interessados, colocaram a questão sobre o prazo de execução dos projetos integrantes das candidaturas. Inegavelmente, decorre do quadro legal em vigor que a execução dos projetos candidatos a apoios pontuais deve ocorrer, obrigatoriamente, num dos dois semestres do ano, ou seja, de 1 de janeiro a 30 de junho ou de 1 de julho a 31 de dezembro, consoante o caso. Com efeito, a solução normativa ínsita no n.º 1 do artigo 15.º do Regulamento pressupõe que a execução dos projetos ocorra nos períodos indicados.”

- c) A decisão motivou, em 5 de julho de 2010, nova exposição por parte dos queixosos à Direção-Geral das Artes, em cuja sequência foi elaborada, em 27 de julho de 2010, a Informação n.º 82/10/Jur., remetida à consideração de Sua Excelência a Ministra da Cultura.

- d) No essencial, a Informação n.º82/10/JUR insistia nos argumentos já deduzidos na proposta de decisão referente à candidatura (descrita nos pontos anteriores), realçando os seguintes aspetos:

- (i) a execução dos projetos candidatos deve sobrevir, forçosamente, num dos dois semestres do ano, i.e., de 1 de janeiro a 30 de junho ou de 1 de julho a 31 de dezembro;
- (ii) a regulação patente no n.º1 do artigo 15.º do Regulamento prescreve que a execução dos projetos deve ser efetivada naqueles limites temporais;
- (iii) sempre que o procedimento para a atribuição de apoios seja

objeto de abertura entre abril e junho de um dado ano civil, a execução dos projetos correspondentes deve ter lugar entre 1 de julho e 31 de dezembro;

- (iv) sempre que o procedimento para a atribuição de apoios seja aberto entre outubro e dezembro, a execução dos mesmos projetos deve ser ultimada entre 1 de janeiro a 30 de junho desse mesmo ano;
- (v) deve improceder o argumento da simples interpretação literal do artigo 24.º do Regulamento, como alicerce temporal para abranger a calendarização das atividades da sua candidatura violando os limites período em apreço a que se destinam os apoios;
- (vi) tendo em atenção a ratio do Regulamento ao diferenciar na modalidade de apoios pontuais dois períodos temporais para a materialização dos projetos, que será mais ajustado, em sede de interpretação sistemática, optar por uma interpretação restritiva do artigo 24.º;
- (vii) **a ratio do regime previsto no Regulamento impõe uma distinção que o texto da norma do artigo 24.º omitiu;** (sublinhado nosso)
- (viii) **a norma deveria conter os dois limites temporais de execução dos projetos que a modalidade de apoios pontuais determina (30 de setembro e 31 de Março do ano seguinte) na mesma formulação e com os mesmos pressupostos;** (sublinhado nosso)

e) A Informação n.º 82/10/Jur. foi presente à consideração de Sua Excelência a Ministra da Cultura, em 30 de julho de 2010, mediante o ofício da DGA n.º 4002/2010.

II

DA EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DA CULTURA

- 6) Como é sabido, o Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho, que aprovou a orgânica do XIX Governo Constitucional, procedeu à extinção do Ministério da Cultura – cfr. artigo 21.º n.º1.
- 7) Os serviços, organismos e outras estruturas extintas do Ministério da Cultura foram inseridos na área da cultura da Presidência do Conselho de

Ministros, conforme decorre do disposto no Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro.

- 8) Nos termos do n.º2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 86-A/2012 os direitos e obrigações de que eram titulares os departamentos, organismos, serviços ou entidades objeto de alterações na estrutura orgânica do Governo são automaticamente transferidos para os novos departamentos, nos termos daquele diploma legal, sem dependência de qualquer formalidade.

III

DA INTERPRETAÇÃO DA NORMA

- 9) Considerando o teor do ofício da Direção-Geral das Artes n.º 4002/2010 – *vide supra* - e desconhecendo-se a apreciação de V. Exa, desde 31 de janeiro de 2012, que os meus colaboradores, por via de múltiplas diligências informais, procuram obter esclarecimentos da Direcção-Geral das Artes, o que apenas veio a ser conseguido em em 12 de julho de 2012 (cfr. ofício da DGA n.º 1342 /Ref.ª EZA/JUR/12).
- 10) Através desse ofício foi-nos remetida cópia do Parecer da Auditoria Jurídica dessa Secretaria de Estado n.º 34/AJSEC/2012, de 22 de maio de 2012, para o qual se remete e que se dá aqui por integralmente reproduzido, sobre o qual recaiu, em 13 de junho de 2012, o seguinte despacho de V. Ex.ª.: “*Concordo. Transmíta-se ao Senhor Diretor-Geral das Artes.*”
- 11) De acordo com o Parecer:

(1) Da conjugação das disposições legais acima identificadas (artigos 11.º do Decreto-Lei n.º 225/2006, 15.º, 22.º e 24.º todos do Regulamento) resultará que as candidaturas são a apresentar semestralmente (artigo

11.º do Decreto-Lei n.º 225/2006), sendo “os procedimentos para a atribuição de apoios (...) abertos entre Abril e Junho e entre Outubro e Dezembro” (artigo 15.º, n.º1 do Regulamento);

- (2) A “**conclusão do objeto dos contratos**” (que não se confunde com a apresentação das candidaturas), o artigo 24.º do mesmo Regulamento prevê o **final do ano civil de atribuição do apoio financeiro** como limite temporal máximo normal, apenas excecionalmente sendo admitida a finalização dos projetos até ao final do primeiro trimestre do ano seguinte;
- (3) Afigura-se-nos que o entendimento mais correto irá no sentido de que o **limite temporal máximo para a execução dos projetos** será o **final do ano civil** em que são prestados os apoios, admitindo-se, excecionalmente, em casos fundamentados, o prolongamento desse prazo até 31 de março do ano seguinte;
- (4) **Não parece correto o entendimento manifestado na informação n.º 82/10/Jur., segundo qual o n.º1 do artigo 15.º do Regulamento impõe que a execução dos projetos constantes das candidaturas seja obrigatoriamente efetivada num dos dois semestres do ano** (sublinhado nosso).

12) Não obstante, conclui a Ilustre Auditora Jurídica que, por a candidatura em apreço não incluir qualquer prazo de justificação para a calendarização proposta, a qual parcialmente ultrapassa o prazo normal de finalização do projeto previsto no artigo 24.º do Regulamento, deve manter-se a decisão de não admissão da candidatura atento o regime normativo aplicável.

13) Porém, no caso concreto, esse aspeto não teve qualquer relevância e tão-pouco deveria, em 22 de maio de 2012, vir ser invocado como fundamento da decisão de exclusão.

14) Isto, porque, como aliás resulta da informação jurídica que fundamentou a decisão de exclusão da candidatura – Informação da DGA n.º82/10/Jur. - **esta candidatura não foi apreciada, sendo liminarmente excluída**, porque a execução do projeto (...) **não se enquadra no primeiro semestre**

de 2010, período temporal para o qual se destinam os apoios a atribuir (sublinhado nosso).

- 15) Os motivos de exclusão das candidaturas a concurso encontram-se previstos de forma taxativa no artigo 22.º da Portaria n.º 1204-A/2008, não prevendo tal norma que a execução do projeto se deva enquadrar obrigatoriamente num determinado semestre. Logo, a exclusão afigura-se inválida.
- 16) O recurso interposto pelos concorrentes da candidatura excluída não teve efeito suspensivo – cfr. artigo 26.º da Portaria n.º 1204-A/2008 – tendo o concurso prosseguido e sido concluído.
- 17) Porém, os atos administrativos inválidos podem ser objeto de revogação com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo mais amplo para a sua impugnação contenciosa ou até à contestação (artigo 141.º do Código do Procedimento Administrativo, e artigo 58.º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos).
- 18) Ainda que devesse ponderar-se a revogação do ato – a homologação remonta apenas a 13 de junho de 2012, e os interessados encontravam-se, há pouco, por notificar – o certo é que importa, bem assim, aquilatar o efeito útil da privação de eficácia do ato, no caso concreto, atenta a natureza pontual (ano de 2010) do apoio financeiro e do projeto a concurso.
- 19) Tal ponderação caberá apenas aos interessados, aos concorrentes autores da candidatura excluída, extravasando a intervenção deste órgão do Estado.

- 20) Ainda que se trate de repor a legalidade, os factos remontam a 2010 e as contingências financeiras são hoje bem mais restritivas.
- 21) Como questão controvertida apresenta-se, pois, a de saber das consequências da aplicação conjugada dos artigos 15.º, 22.º e 24.º do Regulamento constante do Anexo I da Portaria 1204-A/2008 e do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 225/2006, no que respeita aos prazos para apresentar candidaturas à atribuição dos apoios financeiros e para conclusão do objeto dos contratos.
- 22) Ora, parece resultar da informação da DGA n.º 82/10/Jur., de 27 de julho de 2010 e do Parecer n.º 34/AJSEC/2012, com alguma unanimidade, a necessidade de definir de forma clara e objetiva os limites temporais de execução e conclusão dos projetos: **o final do ano civil em que são prestados os apoios, admitindo-se, excecionalmente, em casos fundamentados, o prolongamento desse prazo até 31 de Março do ano seguinte.**
- 23) Creio justificar-se, por conseguinte, o esclarecimento desta questão por parte de V. Ex.a. junto dos órgãos competentes para a apreciação das candidaturas de apoios diretos às artes. Isto, de forma a conter equívocos na interpretação das normas legais aplicáveis e, conseqüentemente, a exclusão indevida de candidaturas futuras.
- 24) Sem tal esclarecimento, poderão vir a ser afetadas legítimas expectativas jurídicas dos concorrentes, pondo em causa o respeito do princípio da confiança jurídica, corolário do princípio da segurança jurídica e, por sua vez, do Estado de direito (artigo 2.º da Constituição).

25) É ilustrativo o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 3/2010, de 6 de janeiro (Diário da República, 2ª Série, n.º 22, 2 de fevereiro de 2010):

A garantia de segurança jurídica inerente ao Estado de direito corresponde, numa vertente subjetiva, a uma ideia de proteção da confiança dos particulares relativamente à continuidade da ordem jurídica. Nesse sentido, o princípio da segurança jurídica vale em todas as áreas da atuação estadual, traduzindo-se em exigências que são dirigidas à Administração, ao poder judicial e, especialmente, ao legislador (...) os particulares têm, não apenas o direito a saber com o que podem legitimamente contar por parte do Estado, como, também, o direito a não verem frustradas as expectativas que legitimamente formaram quanto à permanência de um dado quadro ou curso legislativo, desde que essas expectativas sejam legítimas, haja indícios consistentes de que, de algum modo, elas tenham sido estimuladas, geradas ou toleradas por comportamentos do próprio Estado e os particulares não possam ou devam, razoavelmente, esperar alterações radicais no curso do desenvolvimento legislativo normal.

O princípio do Estado de direito democrático postula «uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas.

26) Por último, permito-me assinalar a morosidade verificada no exercício dos poderes conferidos a V. Ex.a, recomendando se digne providenciar por maior brevidade na apreciação dos recursos e outros meios de impugnação graciosa, sem o que poderá resultar irremediavelmente comprometido o efeito útil do exercício destes direitos fundamentais por parte dos interessados.

IV

CONCLUSÕES

Em face do que vem exposto, e nos termos do disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), e no artigo 21.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, entendo por bem **RECOMENDAR** a V. Ex.a.:

I - Sejam notificados, para os fins tidos por convenientes, os impetrantes excluídos do despacho de homologação da decisão de exclusão exarado em 22.05.2012 no Parecer n.º 34/AJSEC/2012.

II - Embora nas atuais contingências orçamentais não se encontrem previstos apoios congéneres, sejam instruídos os serviços, em especial, a Direção-Geral das Artes, a respeito do exato limite temporal de execução e conclusão dos projetos contemplados no Regulamento das Modalidades de Apoio Direto às Artes (Anexo I da Portaria n.º 1204-A/2008, de 18 de outubro, na redação republicada com a Portaria n.º 1189-A/2010, de 17 de novembro, apontando o termo ano civil e económico em que são prestados os apoios, admitindo-se, apenas excecionalmente, e em casos fundamentados, o prolongamento desse prazo até 31 de Março do ano seguinte, nos termos do disposto no artigo 24.º do mesmo Regulamento.

Dignar-se-á V. Ex.^a. comunicar-me, nos próximos 60 dias, em observância do disposto no artigo 38.º, n.º 2, do Estatuto do Provedor de Justiça, a sequência que a presente Recomendação vier a merecer.

Queira aceitar, Senhor Secretário de Estado aceitar os meus melhores cumprimentos,

O PROVIDOR DE JUSTIÇA,

(Alfredo José de Sousa)