



Relatório n.º 18-FS/SRMTC

**Auditoria ao controlo efectuado sobre a
concessão de avales**

Processo n.º 01/09-Aud/FS

Funchal, 2009



PROCESSO N.º 01/09-AUD/FS

**Auditoria ao controlo efectuado sobre a concessão
de avales**

RELATÓRIO N.º 18/2009-FS/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Dezembro/2009



ÍNDICE

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SIMBOLOGIA UTILIZADA.....	5
1. SUMÁRIO.....	7
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	7
1.2. OBSERVAÇÕES.....	7
1.3. RECOMENDAÇÕES.....	9
2. INTRODUÇÃO	11
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS.....	11
2.2. METODOLOGIA	11
2.3. ENTIDADE(S) AUDITADA(S).....	12
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	12
2.5. ENQUADRAMENTO.....	12
2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	13
3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS	15
3.1. CARACTERIZAÇÃO DOS AVALES CONCEDIDOS PELA RAM.....	15
3.1.1. <i>Evolução da atribuição de avales</i>	15
3.1.2. <i>Evolução das responsabilidades por avales concedidos</i>	16
3.1.3. <i>Pagamentos por execução de avales</i>	18
3.1.4. <i>Caracterização das responsabilidades a 31 de Dezembro de 2008</i>	19
3.2. DESCRIÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO	20
3.2.1. <i>Sistema de concessão e de acompanhamento</i>	21
3.2.2. <i>Apreciação do sistema instituído</i>	21
3.3. VERIFICAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA.....	24
3.3.1. <i>Processo de concessão</i>	24
3.3.1.1. <i>Observância dos princípios gerais aplicáveis</i>	25
3.3.1.2. <i>Finalidade das operações e beneficiários envolvidos</i>	28
3.3.1.3. <i>Verificação das condições legais</i>	30
3.3.1.4. <i>Fixação de contragarantias</i>	32
3.3.1.5. <i>Observância das normas procedimentais aplicáveis</i>	33
3.3.2. <i>Acompanhamento e fiscalização</i>	34
3.3.2.1. <i>Utilização do crédito nas finalidades previstas</i>	35
3.3.2.2. <i>Observância das condições fixadas aquando da sua concessão</i>	37
3.3.2.3. <i>Cobrança das taxas de aval</i>	39
3.3.2.4. <i>Exercício das prerrogativas e garantias do avalista</i>	40
3.3.2.5. <i>Cumprimento das obrigações dos beneficiários e dos credores</i>	41
3.3.2.6. <i>Cumprimento dos planos de amortização</i>	43
3.4. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO	49
3.4.1. <i>Ao nível da concessão</i>	50
3.4.2. <i>Ao nível do acompanhamento</i>	52
4. EMOLUMENTOS.....	55
5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	57
<i>Anexo I - Enquadramento legal e organizacional da concessão de avales</i>	61
<i>Anexo II - Circuito da concessão de avales</i>	64

<i>Anexo III - Sistema de acompanhamento dos avales concedidos.....</i>	<i>68</i>
<i>Anexo IV - Grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 5/2002 – FS/SRMTC ...</i>	<i>71</i>
<i>Anexo V - Preenchimento dos mapas de controlo do plano de pagamentos da dívida avaliada.....</i>	<i>73</i>
<i>Anexo VI – Nota de Emolumentos e Outros Encargos.....</i>	<i>75</i>



FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditor-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Gilberto Tomás	Téc. Verificador Superior
Luisa Sousa	Téc. Superior

Relação de Siglas e Abreviaturas

Sigla	DESIGNAÇÃO
ADC	Associação Desportiva do Campanário
AFM	Associação de Futebol da Madeira
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
AQUAILHA	AQUAILHA – Aquacultura, Lda.
CAPFM	Cooperativa Agrícola de Produtores de Frutos da Madeira, CRL
CDN	Clube Desportivo Nacional
CG	Conselho do Governo
CGD	Caixa Geral de Depósitos
COOPOBAMA	Cooperativa dos Produtores de Banana da Madeira, CRL
CP	Contrato-Programa
CSM	Club Sport Marítimo
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Decreto Regional
DRF	Direcção Regional de Finanças / Director Regional de Finanças
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DSGAL	Direcção de Serviços de Garantias e Autarquias Locais
EPARAM	Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira
GESBA	GESBA - Empresa de Gestão do Sector da Banana, Lda.
GR	Governo Regional
IDRAM	Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PATRIRAM	Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A.
PGA	Programa Global de Auditoria
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho de Governo
SR	Secretaria Regional
SRARN	Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais / Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
SREC	Secretaria Regional de Educação e Cultura / Secretário Regional de Educação e Cultura
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças/Secretário Regional do Plano e Finanças
SRS	Serviço Regional de Saúde, EPE
TC	Tribunal de Contas
TGR	Tesouraria do Governo Regional
UVRS	Unidade de Valorização de Resíduos Sólidos
VA	Valor Ambiente – Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, SA.
VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional



Simbologia Utilizada

Símbolo	Significado
	Documento
	Documento em duplicado
	Processo ou Procedimento
	Entrada / Saída de informação
	Decisão ou verificação de condição
	Aplicação informática autónoma
	Arquivo
	Relação com entidade externa (Saída / Entrada)
	Circulação de documentos
	Circulação de informação



1. Sumário

1.1. Considerações prévias

O presente relato integra os resultados da *Auditoria ao controlo efectuado sobre a concessão de avales*, efectuada junto da Direcção Regional de Finanças, de acordo com o previsto no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC¹, no período compreendido entre 9 de Março e 21 de Abril de 2009.

Os resultados desta auditoria inserem-se ainda nos trabalhos preparatórios de elaboração do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM relativa a 2008 no domínio da dívida pública.

1.2. Observações

Tendo por base os resultados desta acção de fiscalização, apresentam-se as seguintes observações, que procuram sintetizar os principais aspectos da matéria exposta ao longo do presente documento:

1. No final de 2008, o montante das responsabilidades da RAM resultantes da prestação de garantias atingiu o valor mais elevado de sempre com, aproximadamente, 1.174,3 milhões de euros (mais 0,9% que no ano anterior).

A maior parte daquelas responsabilidades respeita a entidades do sector empresarial, no qual se destacam as empresas de capitais públicos, cuja dívida avaliada atingia 1.084,2 milhões de euros, representando 92,3% do total (cfr. o ponto 3.1.2).

2. Nos últimos cinco anos os pagamentos por execução de avales atingiram cerca de 5,8 milhões de euros, enquanto os reembolsos à Região, no mesmo período, ficaram-se pelos 1,8 milhões (ou seja, cerca de 31,4% do valor pago), resultando daí um custo para a RAM na ordem dos 4 milhões de euros, no período considerado (cfr. o ponto 3.1.3).
3. A Secretaria Regional do Plano e Finanças tem vindo a implementar melhorias no sistema de controlo dos avales, materializadas no aperfeiçoamento do respectivo quadro legal, no acatamento de recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas e ainda, na sistematização das práticas a seguir pela DRF no âmbito da concessão de avales, através da sua compilação num manual de procedimentos (cfr. os pontos 3.2.2. e 3.4.).

Subsistem, todavia, aspectos susceptíveis de aperfeiçoamento, designadamente:

¹ Concretamente, o Plano de Fiscalização da SRMTC para 2009.

Ao nível da concessão dos avales

- a) A inexistência de critérios pré definidos que tipifiquem as situações em que deve ser limitada a cobertura da garantia pública relativamente ao montante da dívida com vista a prevenir avaliações indevidas do risco por parte do mutuante e a consequente concessão de garantias a operações de crédito com risco de incumprimento elevado (cfr. o ponto 3.4.1-A));
- b) Num dos casos, verificou-se que a autorização do aval pelo Conselho de Governo ocorreu após a celebração do contrato de crédito e após a própria utilização do empréstimo pelo beneficiário colocando em causa o regime legal aplicável e a utilidade e eficácia da análise realizada pela DRF (cfr. os pontos 3.3.1.1-1 e 3.4.1-B));
- c) Nem sempre foi claramente identificada a finalidade das operações de crédito a garantir, o que cria condições para a utilização parcial do empréstimo em finalidades sem enquadramento legal (cfr. os pontos 3.3.1.2 e 3.4.1-C);
- d) Não ficou demonstrada a adequação dos empréstimos contraídos às capacidades económicas, financeiras e organizacionais dos beneficiários dos avales (cfr. o ponto 3.4.1-D);
- e) A inexistência de critérios pré definidos que tipifiquem as situações em que deve ser exigida ou dispensada a prestação de contragarantias pelos beneficiários do aval da Região (cfr. o ponto 3.4.1-E)).

Ao nível do acompanhamento dos avales

- f) A informação exigida, pela DRF, às entidades sectoriais responsáveis pelo acompanhamento da utilização dos créditos analisados mostra-se insuficiente na medida em que não evidencia as verificações efectuadas. De igual modo nem sempre foram remetidos os mapas de acompanhamento prejudicando dessa forma a oportunidade e efectividade do controlo exercido pela DRF (cfr. os pontos 3.3.2.1 e 3.4.2-A));
- g) Observaram-se alterações às condições técnicas de 2 das operações de crédito analisadas sem o prévio conhecimento da SRPF, o que configura o desrespeito pelo n.º 3 do artigo do art. 12.º do DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro. Não obstante, uma dessas operações foi objecto de subsequente despacho favorável do titular da pasta das finanças.

Não foi confirmada concretização da hipoteca a favor da RAM indicada no certificado de aval de um dos avales concedido em 2006 (cfr. os pontos 3.3.2.2 e 3.4.2-B));

- h) Existem atrasos sistemáticos e generalizados no cumprimento dos deveres de informação por parte dos beneficiários das garantias e das instituições bancárias no respeitante à evolução dos créditos obviando a que os mapas de controlo dos planos de pagamentos das dívidas analisadas elaborados pela DRF forneçam informação integral e actualizada sobre os incumprimentos.

As situações de incumprimento do regime legal não acarretaram consequências para os faltosos (cfr. os pontos 3.3.2.5 e 3.4.2-B e C)).

- i) Regista-se a ocorrência da prorrogação de um aval sem a devida cobertura legal (cfr. o ponto 3.3.2.6. - d)).
- j) Há situações de reiterado incumprimento dos planos de pagamento acordados, ainda que, na maior parte das vezes, esses incumprimentos sejam temporários.

Os planos de pagamento (ou as suas alterações) nem sempre observaram as normas aplicáveis, caso, por exemplo, do desrespeito pelos prazos máximos de reembolso, do atraso sistemático da constituição de garantias reais a favor da RAM ou da falta de aprovação por parte do SRF (cfr. o ponto 3.4.2-D)).



- k) A DRF não está dotada de poderes para exigir aos beneficiários dos avales o cumprimento das suas obrigações informativas e fiduciárias (cfr. os pontos 3.4.2-B) e D)).

1.3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados e sintetizados no n.º 3, alíneas b) e i) do ponto 1.2., consubstanciam infracções financeiras geradoras de responsabilidade sancionatória no quadro da al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

Todavia, a matéria de facto apurada evidencia que as referidas infracções financeiras só poderão ser imputadas aos responsáveis a título de negligência. O que conjugado, quer com a ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção das ilegalidades determinantes das infracções, quer com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os respectivos autores pela sua prática, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, na medida em que se mostram reunidos os pressupostos fixados pelo n.º 8, alíneas a) a c), do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à Secretaria Regional do Plano e Finanças que:

- Num contexto prudencial, estabeleça critérios tendentes à fixação de limites à cobertura do montante dos empréstimos por avales da RAM;
- Tipifique as situações em que é admissível a dispensa de contragarantias por parte dos beneficiários do aval da RAM;
- Especifique e divulgue as regras de acompanhamento e de reporte da informação à DRF junto das entidades sectoriais a quem tenha sido delegada essa função;
- Equacione a atribuição à DRF dos mecanismos que lhe permitam exercer eficazmente as suas competências, nomeadamente através da definição das medidas a adoptar nas situações de incumprimento.



2. Introdução

2.1. Fundamento, âmbito e objectivos

No Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2009, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 17 de Dezembro de 2008, através da Resolução n.º 05/08-PG, foi prevista a auditoria orientada denominada *Auditoria ao controlo efectuado sobre a concessão de avales*.

A auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2008-2010 e, com a sua realização, pretendeu-se acompanhar a execução do Orçamento da RAM sob a vertente do controlo da concessão de avales, estabelecendo-se, como principais objectivos, a verificação da observância dos normativos legais e procedimentais aplicáveis à prestação dessas garantias, assim como dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização dos beneficiários das mesmas.

2.2. Metodologia

A metodologia adoptada na realização da presente acção englobou três fases distintas (planeamento, execução e avaliação dos resultados), tendo-se seguido, para seu desenvolvimento, os métodos e procedimentos definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*².

A) Fase de Planeamento

- ✓ Recolha de elementos e informações disponíveis na SRMTC;
- ✓ Solicitação de elementos e análise dos respectivos conteúdos informativos;
- ✓ Estudo da legislação pertinente e dos normativos e orientações aplicáveis;
- ✓ Elaboração do Plano Global de Auditoria³;
- ✓ Construção de questionários.

B) Fase de Execução

- ✓ Apresentação da equipa de auditoria aos responsáveis da DRF, informando-os do âmbito e do objectivo da acção de fiscalização;
- ✓ Elaboração do Programa de Auditoria, através do qual se:
 - Definiram, entre outros elementos, os procedimentos de auditoria a adoptar e acções a realizar;
 - Determinou o universo a analisar;

² Aprovado por deliberação do Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 28/01/1999, e adoptado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15/11/2001.

³ Aprovado pelo Juiz Conselheiro desta Secção Regional, através de Despacho de 25/02/2009, exarado na Informação n.º 14/2009 – UAT II.

- ✓ Realização de reuniões com os responsáveis dos serviços intervenientes;
- ✓ Análise de documentação e procedimentos subjacentes às diversas vertentes da concessão e acompanhamento dos avales;
- ✓ Realização de testes e recolha de evidências de auditoria.

C) Avaliação dos resultados

- ✓ Apreciação dos dados relativos ao sistema de controlo instituído;
- ✓ Articulação da informação recolhida e avaliação do funcionamento do sistema;
- ✓ Tratamento da informação, com vista à elaboração do relatório de auditoria.

2.3. Entidade(s) Auditada(s)

Nos termos da respectiva orgânica⁴, a Direcção Regional de Finanças é o serviço executivo e de controlo da SRPF que prossegue a política regional na área das finanças, tendo-lhe sido conferidas, entre outras, as atribuições em matéria de concessão de avales por parte da RAM.

Assim, os trabalhos da presente auditoria centraram-se nas funções desempenhadas no âmbito da concessão de avales por parte da Direcção Regional de Finanças.

2.4. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

Salienta-se a boa colaboração e disponibilidade demonstradas pelos responsáveis e funcionários que contactaram com a equipa no decurso dos trabalhos realizados.

2.5. Enquadramento

O aval é um acto unilateral pelo qual uma entidade (avalista) garante o cumprimento da dívida contraída por outra entidade (avalizado), assumindo, em caso de incumprimento, as respectivas responsabilidades perante o credor.

Nestes termos, através da prestação de aval, a Região garante o cumprimento de obrigações contraídas por terceiros, colocando-se, por via disso, na posição de devedor acessório, assumindo, em caso de incumprimento do mutuário, as respectivas responsabilidades.

A concessão de avales, por si só, não acarreta directamente para a administração qualquer acréscimo de encargos ou da dívida pública, assumindo-se antes de mais como a assunção de um risco financeiro, consubstanciado num encargo potencial, o qual desembocará em encargos efectivos, na medida em que as garantias prestadas venham a ser executadas⁵.

Assim, as responsabilidades por garantias prestadas pela RAM constituem um encargo, ou uma dívida, potencial, na medida em que os beneficiários dos avales concedidos venham eventualmente a entrar em situação de incumprimento perante as entidades financiadoras

⁴ Aprovada pelo DRR n.º 5/2008/M, de 21 de Fevereiro.

⁵ A efectiva dimensão dos encargos para a Região irá depois depender da efectividade com que esta consiga exercer o seu direito de regresso sobre o beneficiário do aval.



A concessão de avales por parte da RAM⁶ encontra-se actualmente regulada pelo DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro^{7 8}, na redacção dada pelo DLR n.º 19/2005/M, de 24 de Novembro, que procedeu à sua republicação, com as alterações introduzidas pelo artigo 13.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de Janeiro, e pelo artigo 13.º do DLR n.º 45/2008/M de 31 de Dezembro.

Os principais aspectos do enquadramento legal e organizacional da concessão de avales da RAM encontram-se desenvolvidos no Anexo I.

2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Para efeitos do exercício do contraditório, em observância do preceituado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterado pelo art.º 1 da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, procedeu-se à audição do Secretário Regional do Plano e Finanças e do Director Regional de Finanças relativamente ao conteúdo do relato da auditoria.

Dentro do prazo fixado para o efeito, deram entrada na SRMTC as alegações apresentadas por aqueles responsáveis⁹, as quais foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se transcritas e/ou sintetizadas nos pontos pertinentes do texto e acompanhadas dos comentários considerados adequados.

Posteriormente, em 30/11/2009, o Secretário Regional do Plano e Finanças¹⁰ apresentou alegações adicionais, as quais foram igualmente consideradas na apreciação realizada.

⁶ A Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que aprovou o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou outras pessoas colectivas de direito público, no art.º 4.º, exclui do seu âmbito de aplicação as entidades que gozem de independência orçamental, o que, no caso da RAM, decorre do consignado na al. c) do n.º 1 do art.º 36.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, na redacção dada art.º 70.º da Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto.

⁷ Este diploma entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2003, aplicando-se aos avales autorizados a partir dessa data, nos termos do seu art.º 23.º, tendo o mesmo, através do seu art.º 22.º, revogado o Decreto Regional n.º 23/79/M, de 16 de Outubro, sem prejuízo dos avales concedidos ao abrigo deste diploma.

⁸ Em termos conceptuais, este diploma apresenta-se muito semelhante à Lei 112/97, de 16 de Setembro, que estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público, reproduzindo, no essencial, as mesmas soluções adoptadas por está, quer no plano dos princípios, quer quanto à finalidade das operações a garantir e às condições para autorização.

⁹ Constantes dos ofícios n.º SAI03691/09/SRP, de 15/10/2009, da SRPF, e n.º 1689, de 15/10/2009, da DRF.

¹⁰ Através do ofício n.º1883, da SRPF.



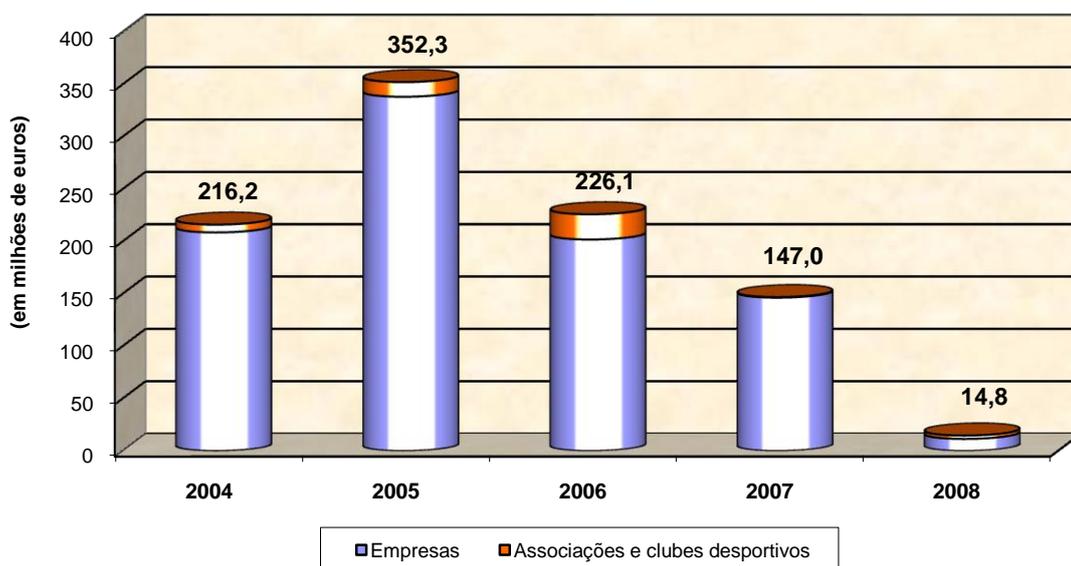
3. Verificações efectuadas

3.1. Caracterização dos avales concedidos pela RAM

3.1.1. Evolução da atribuição de avales

O gráfico que se segue sintetiza a evolução anual do volume financeiro de garantias prestadas pela RAM, no último quinquénio:

Gráfico 1 - Avales concedidos entre 2004 e 2008



Conforme se observa, os últimos três anos caracterizam-se por um acentuado decréscimo no volume das garantias prestadas, atestando assim a inversão da tendência que se vinha registando até 2005, caracterizada por um forte aumento no volume das operações avalizadas¹¹.

Essa tendência de decréscimo foi mais pronunciada em 2008, tendo o valor das novas garantias diminuído 89,9% face ao ano anterior, atingindo assim um montante excepcionalmente baixo face aos valores registados na última década.

No que toca à natureza das entidades beneficiárias das garantias prestadas pela RAM observa-se que, invariavelmente, tem sido o sector empresarial o beneficiário da maior parte dos montantes em causa, indo o remanescente para entidades ligadas ao desporto.

¹¹ Esse crescimento iniciou-se em 1999 (nesse ano o valor das garantias prestadas foi de 21,8 milhões de euros), registando sucessivos aumentos anuais que culminaram em 2005.

3.1.2. Evolução das responsabilidades por avales concedidos

No quadro seguinte apresenta-se a evolução das responsabilidades detidas pela RAM, no período de 2004 a 2008, em resultado da concessão de avales, discriminadas por tipo de entidade beneficiária:

Quadro 1 - Responsabilidades por avales concedidos

(em milhares de euros)

Entidade beneficiária	Responsabilidades em 31 de Dezembro				
	2004	2005	2006	2007	2008
Empresas	500.366,2	760.966,8	950.660,9	1.091.863,0	1.101.607,1
Direitos de superfície - Habitação	2.332,2	1.669,3	1.478,5	1.197,3	1.087,5
Regime de colónia	8,5	6,8	5,1	3,4	0,0
Associações e clubes desportivos	42.026,9	53.664,8	74.567,7	71.164,4	71.559,7
Total	544.733,8	816.307,6	1.026.712,2	1.164.228,1	1.174.254,3
Varição face ao ano anterior	59,5%	49,9%	25,8%	13,4%	0,9%

No final de 2008, o montante das responsabilidades da RAM resultantes da prestação de garantias era de aproximadamente 1.174,3 milhões de euros, o valor mais elevado de sempre, tendo crescido cerca de 10 milhões de euros¹² (0,9%), face ao ano anterior.

Verifica-se que, no período em referência, o ritmo de crescimento daquelas responsabilidades tem vindo a abrandar de forma considerável, o que não impediu que o valor das mesmas tenha mais do que duplicado nos últimos cinco anos.

As entidades de carácter empresarial têm-se assumido como o principal impulsionador do aumento global das responsabilidades, verificando-se que no final de 2008 representavam 93,8% do total.

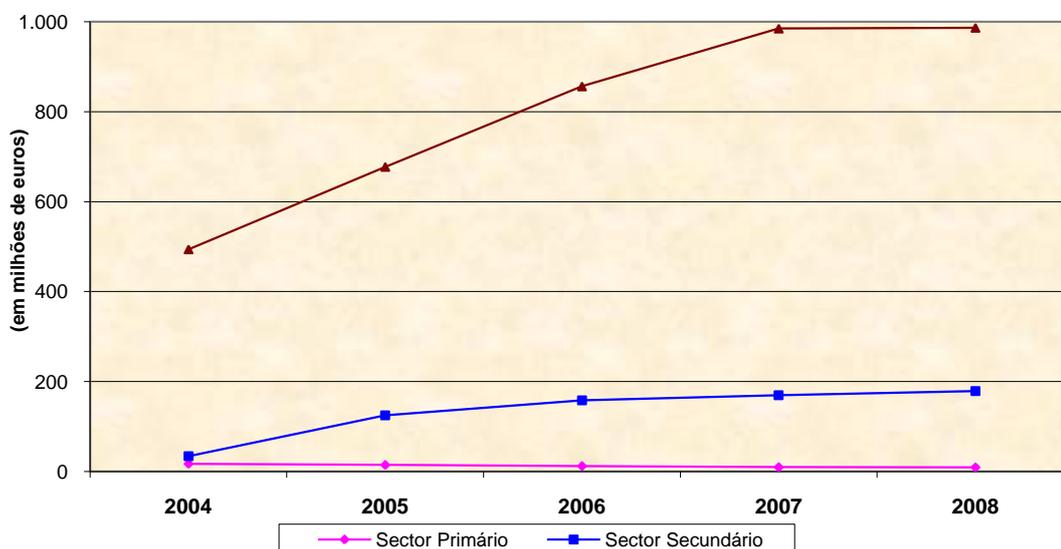
As Associações e clubes desportivos apresentam também uma tendência global de crescimento, embora com oscilações. Nos dois grupos restantes as responsabilidades têm-se apresentado sempre decrescentes, tendendo as mesmas a desaparecer, na medida em que não têm sido concedidos novos avales.

Analisando a distribuição daquelas garantias por Sectores de Actividade Económica, conclui-se por uma forte concentração no sector terciário, conforme se observa no gráfico seguinte:

¹² Observa-se assim que foi cumprido o limite máximo para a concessão de avales pela Região em 2008, fixado em termos de fluxos líquidos anuais em 280 milhões de euros, pelo art.º 12.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de Janeiro.



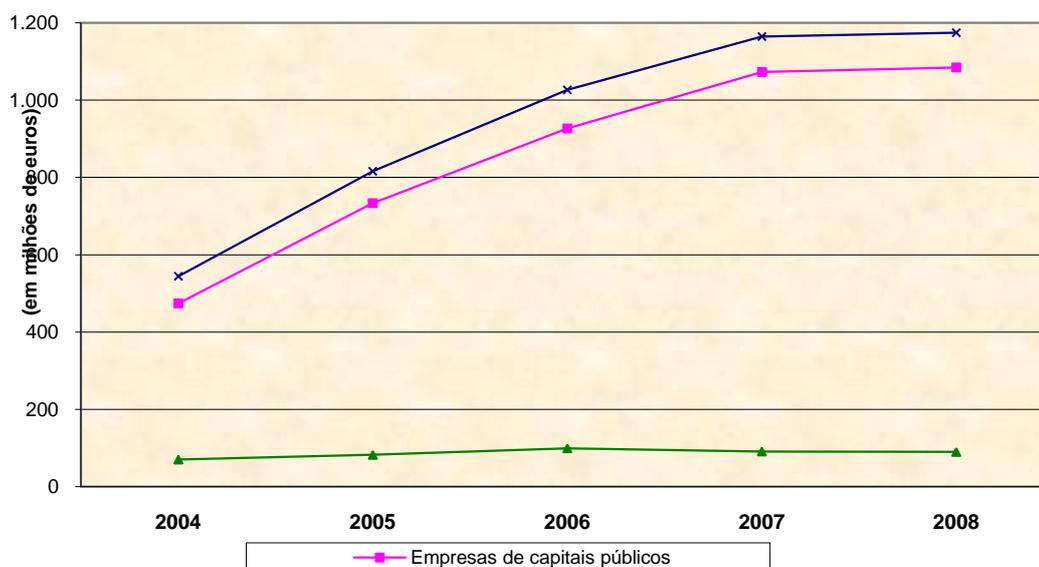
Gráfico 2 – Responsabilidades por sectores



No período em análise, os valores das garantias afectas ao sector primário apresentam uma tendência decrescente, representando apenas 0,8% (cerca de 9,1 milhões de euros) do total no final de 2008, contrariamente às garantias ligadas aos sectores secundário e terciário, que evidenciam crescimento ao longo de todo período, assumindo no final de 2008, respectivamente, 15,2% e 84% do total.

De entre as responsabilidades afectas a entidades de carácter empresarial, merecem especial destaque, face ao seu peso no total, aquelas que resultam dos avales prestados a empresas de capitais públicos, directa ou indirectamente controladas pela RAM.

Gráfico 3 – Responsabilidades por tipo de entidade



No final de 2008, o volume das garantias referentes às empresas de capitais públicos atingia 1.084,2 milhões de euros, representando 92,3% do total das responsabilidades da RAM distribuídos por um

conjunto de 13 empresas cuja maioria do capital é detida, directa ou indirectamente, pela Região, das quais três, absorvem 53,7% do total das garantias.

Quadro 2 – Responsabilidades por tipo de entidade a 31/12/2008

(em milhões de euros)

Entidade beneficiária	Valor	Peso no total
Empresas de capitais públicos:		
APRAM - Administração de Portos da RAM, S.A.	166,0	14,1%
IGA - Investimentos e Gestão da Água, S.A.	25,0	2,1%
Zarco Finance, B.V.	190,0	16,2%
Serviço Regional de Saúde, E.P.E.	275,0	23,4%
Valor Ambiente - Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.	40,2	3,4%
IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E.	55,0	4,7%
SDPS - Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.	50,5	4,3%
Ponta Oeste – Soc. de Promoção e Desenv. da Zona Oeste da Madeira, S.A.	91,5	7,8%
SMD - Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.	114,5	9,8%
SDNM - Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.	46,0	3,9%
MPE - Madeira Parques Empresariais, S.G., S.A.	22,5	1,9%
CARAM - Centro de Abate da RAM, E.P.E.	6,5	0,6%
GESBA – Empresa de Gestão do Sector da Banana, Lda.	1,5	0,1%
Subtotal	1.084,2	92,3%
Restantes beneficiários:		
Empresas	17,4	1,5%
Direitos de superfície - Habitação	1,1	0,1%
Associações e clubes desportivos	71,6	6,1%
Total	1.174,3	100,0%

3.1.3. Pagamentos por execução de avales

O quadro seguinte dá conta dos custos suportados pela RAM por avales executados, em resultado de situações de incumprimento dos respectivos beneficiários, comparando-os com os reembolsos obtidos, no período de 2004 a 2008.



Quadro 3 – Pagamentos por execução de avals

(em euros)

Descrição	2004	2005	2006	2007	2008	Total no período
1. Pagamentos por execução de avals	853.918,85	1.717.033,96	1.015.467,90	1.307.340,84	905.810,65	5.799.572,20
2. Reembolsos recebidos	739.497,00	21.089,80	127.594,72	281.897,92	648.190,82	1.818.270,26
Reembolsos em % dos pagamentos						
3.	86,6%	1,2%	12,6%	21,6%	71,6%	31,4%
[(2)/(1)*100]						
Pagamentos líquidos de reembolsos						
4.	114.421,85	1.695.944,16	887.873,18	1.025.442,92	257.619,83	3.981.301,94
[(1)-(2)]						

Verifica-se que nos últimos cinco anos os pagamentos por execução de avals atingiram cerca de 5,8 milhões de euros, enquanto os valores que a Região conseguiu recuperar, no mesmo período, ficaram-se pelos 1,8 milhões, ou seja, cerca de 31,4% do valor pago, resultando daí um custo efectivo para a RAM na ordem dos 4 milhões de euros, no período considerado.

No exercício do contraditório, os responsáveis ouvidos consideraram simplista esta forma de cálculo do custo efectivo, isto *“porque existe a expectativa de que os valores pagos pela RAM às respectivas entidades credoras são recuperáveis, normalmente num prazo dilatado no tempo, mediante a celebração de acordos de regularização de dívida com os devedores originais (...)”*, acrescentando que, quando não há acordo, sendo os processos encaminhados para a via judicial, *“(...) o eventual ressarcimento poderá ocorrer, no limite, alguns anos após a entrada do processo em tribunal”*.

Embora o argumento apresentado seja válido¹³ não afasta a conclusão formulada, pois num período de 5 anos os reembolsos foram sempre inferiores aos pagamentos, resultando daí o referido custo suportado pela Região.

3.1.4. Caracterização das responsabilidades a 31 de Dezembro de 2008

No quadro abaixo apresenta-se a estrutura das responsabilidades da RAM decorrentes da prestação de garantias, discriminada por tipo de entidade beneficiária, reportada a 31/12/2008:

Quadro 4 - Estrutura das responsabilidades a 31/12/2008

(em euros)

Entidades beneficiárias	Juros não pagos	Capital		Total	
		Em dívida	Por utilizar	Valor	%
Empresas	790.130,17	1.100.243.533,76	573.402,96	1.101.607.066,89	93,8
Direitos de superfície - Habitação	2.852,35	1.084.685,14	0,00	1.087.537,49	0,1
Associações e clubes desportivos	0,00	71.502.226,53	57.500,00	71.559.726,53	6,1
Total	792.982,52	1.172.830.445,43	630.902,96	1.174.254.330,91	100,0

¹³ Note-se que numa análise casuística rigorosa teríamos de entrar em linha de conta com outros factores que tornariam a equação ainda mais desequilibrada com seja: a incobrabilidade de alguns (ou parte) dos créditos; os custos financeiros decorrentes do desfasamento temporal entre os pagamentos pelo GR e os reembolsos; os custos associados à recuperação dos créditos, etc.

O montante global das responsabilidades detidas pela Região por garantias prestadas, no final do ano 2008, incluía 630,9 mil euros de capital ainda não utilizado, bem como, aproximadamente 793 mil euros referentes a juros em situação de incumprimento.

Além daqueles juros em situação de incumprimentos, registava-se também a existência de prestações de capital em falta, por parte de alguns beneficiários de aval, situação que se encontra sintetizada no quadro seguinte:

Quadro 5 - Incumprimento a 31/12/2008

(em euros)

Entidade beneficiária	Valores em incumprimento		
	Amortizações	Juros	Total
Empresas	1.605.354,31	790.130,17	2.395.484,48
Direitos de superfície - Habitação	3.131,29	2.852,35	5.983,64
Associações e Clubes desportivos	15.731,50	0,00	15.731,50
Total	1.624.217,10	792.982,52	2.417.199,62

Em termos globais, o montante de amortizações e juros em situação de incumprimento, a 31 de Dezembro de 2008, atingia 2,4 milhões de euros, estando na sua maior parte (99,1% do total) associado ao sector empresarial.

Estes valores evidenciam uma diminuição do montante global em situação de incumprimento, na ordem dos 15,5%, face ao ano anterior, mantendo-se assim a tendência de queda já registada em 2006 e 2007¹⁴.

3.2. Descrição do Sistema de Controlo

O quadro legal disciplinador do sistema de controlo da concessão de avales por parte da RAM, encontra-se actualmente complementado por um manual de procedimentos específico para esta área, intitulado “*Manual de Procedimentos dos Avales da Região*”, aprovado por despacho¹⁵ do Secretário Regional do Plano e Finanças em 2005, o qual entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2006, tendo entretanto vindo a ser substituído por uma segunda versão¹⁶, aprovada em Fevereiro do corrente ano¹⁷, que entrou em vigor 1 de Março de 2009.

Destaca-se aqui o facto do sistema de controlo da concessão de avales ter estado sujeito a um conjunto significativo de modificações de alguns anos a esta parte, não só pela introdução do manual acima referido e a sua recente revisão, mas também pelas sucessivas alterações introduzidas ao próprio regime legal, conforme referido no ponto 2.5.

¹⁴ Vide a propósito o Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2007.

¹⁵ Despacho n.º 475/2005, de 21 de Dezembro.

¹⁶ Esta revisão teve em vista actualizar a legislação de suporte e enquadrou-se também no âmbito da adaptação dos manuais procedimentos da DRF às disposições do Manual da Qualidade. Face à versão anterior, as principais alterações prendem-se com a significativa melhoria introduzida ao nível da sistematização do processo de atribuição de avales, e ainda a introdução de uma descrição de procedimentos relativa ao processo de acompanhamento dos avales atribuídos, que na versão anterior era praticamente omissa, embora a mesma já apresentasse os documentos associados a esse processo.

¹⁷ Através do Despacho n.º 7/2009, de 18 de Fevereiro, do Secretário Regional do Plano e Finanças.



Esta realidade acarreta especiais dificuldades na apreciação do sistema de controlo, não só no que respeita à sua identificação e confirmação, mas também na própria verificação do respectivo funcionamento. Reportando-se a descrição dos procedimentos de controlo, necessariamente, ao sistema instituído à data do seu levantamento, em resultado dos diversos reajustamentos sofridos, o mesmo poderá não ser totalmente aplicável a determinadas situações concretas – especialmente àquelas que forem menos recentes – quando se procura verificar o seu funcionamento.

Conforme se dá conta nos pontos subsequentes, o sistema de controlo dos avales da RAM desenvolve-se essencialmente em duas vertentes: a da concessão do aval – traduzida nos procedimentos que visam assegurar a observância das normas que regulam a respectiva autorização – e, aquela que diz respeito ao acompanhamento dos avales concedidos, no sentido de assegurar o respeito pelas condições e pressupostos da sua atribuição, desde a utilização dos créditos até a sua completa liquidação.

3.2.1. Sistema de concessão e de acompanhamento

Os intervenientes e os procedimentos associados ao processo de concessão de avales por parte da RAM (formulação do pedido, instrução, análise, apreciação e concessão) sintetizam-se no fluxograma apresentado no Anexo II, o qual deve ser lido conjuntamente com a descrição dos procedimentos constante das notas anexas.

O acompanhamento das garantias concedidas cuja explicitação consta do Anexo III (em que se descrevem, de forma pormenorizada, os intervenientes, os procedimentos e os pontos chave de controlo) efectua-se a 3 níveis:

- a) Acompanhamento da utilização do crédito, a cargo, consoante os casos do departamento governamental sectorial ou da DRF;
- b) Acompanhamento da situação dos créditos avalizados, a cargo da DRF e, no caso dos clubes e associações desportivas do IDRAM;
- c) Cálculo e cobrança da comissão de aval, a cargo da DRF.

3.2.2. Apreciação do sistema instituído

Numa apreciação ao sistema de controlo dos avales implementado pela DRF, e tendo por referencia a situação existente à data da anterior auditoria¹⁸, impõe-se desde logo registar o esforço desenvolvido pela administração no sentido de introduzir melhorias significativas no que a esta matéria diz respeito.

Essa actuação encontra-se materializada, em primeiro lugar, no novo quadro legal introduzido após à referida auditoria, através do DLR n.º 24/2002/M e respectivas alterações, o qual trouxe melhorias qualitativas nesta matéria, em especial no que toca à clarificação dos limites de actuação da administração e ao acatamento da generalidade das recomendações formuladas no relatório, conforme resulta da análise constante do Anexo IV.

Em segundo lugar, no âmbito da organização e controlo, é de realçar o esforço de sistematização das práticas a seguir no âmbito da concessão de avales, através da sua compilação num manual de procedimentos (entretanto já objecto de revisão).

¹⁸ Constante do Relatório n.º 5/2002 – FS/SRMTC.

No que se refere especificamente ao sistema de controlo definido, e expressamente aprovado através do manual de procedimentos, os trabalhos de levantamento dos circuitos e os testes de procedimento efectuados permitiram aferir que o mesmo encontra-se efectivamente implementado. Tal conclusão resulta directamente do confronto dos procedimentos indicados no manual com o levantamento de circuitos e dos testes realizados durante os trabalhos de campo.

Não obstante, em situações pontuais identificou-se uma certa indefinição quanto aos procedimentos efectivamente implementados, traduzida na existência de procedimentos alternativos¹⁹ que, em todo o caso, não colocam em causa a aptidão de controlo do sistema definido uma vez que não introduzem distorções que o desvirtuem.

No que se refere à concepção do sistema de controlo definido, importa distinguir entre o sistema de concessão e o de acompanhamento e fiscalização.

Sistema de concessão

Relativamente ao sistema de concessão, no geral, as soluções adoptadas apresentam-se adequadas às finalidades que visam atingir, verificando-se que os procedimentos implementados aderem ao quadro legal aplicável e cobrem todos os pontos-chave.

Neste contexto, regista-se apenas, que a forma como a RCG chega ao conhecimento da DSGAL (através de transmissão telefónica do respectivo número - vide ponto 27 do circuito, constante do Anexo II), comporta algum risco de erro para os procedimentos subsequentes, no caso de a resolução aprovada não corresponder à minuta que foi submetida ao CG ou de erro na inscrição do número da Resolução.

Pronunciando-se sobre este aspecto, os responsáveis vieram informar em contraditório que *“será instituída uma alteração dos procedimentos de transmissão da informação sobre o n.º e data da Resolução que atribui o aval da Região, mediante a utilização do correio electrónico”*.

Sistema de acompanhamento e fiscalização

Em relação ao sistema de acompanhamento, embora a maior parte dos pontos de controlo relevantes se encontrem cobertos pelos procedimentos adoptados pelo manual, observa-se que este carece de alguns aperfeiçoamentos e de uma maior sistematização, designadamente:

- a) Nos casos em que o acompanhamento da utilização dos créditos compete às outras Secretarias Regionais, a informação a remeter (mapa anexo ao Ofício IT PAR 01-03) mostra-se insuficiente quando comparada com a ficha de acompanhamento utilizada pela DRF (Imp IT

¹⁹ Verificou-se, por exemplo que, em diversos casos, a Informação que aprova o pedido de aval, aprova igualmente, em anexo, a respectiva proposta de resolução e a minuta do certificado de aval, apesar de tal procedimento não se encontrar previsto no manual (embora relativamente à proposta de resolução, tal procedimento alternativo se apresente relativamente indiferente, face àquele que prescreve o manual, o mesmo já não se pode dizer em relação à minuta do certificado de aval, já que a sua aprovação nessa fase é intempestiva, por não existir ainda a RCG que autoriza a concessão do aval).

Todavia, conforme foi transmitido pelos serviços, essa prática foi abandonada, sendo aqueles documentos submetidos a aprovação em separado, em consonância com os procedimentos definidos no manual.

Em todo o caso, atente-se que o acto de aprovação ocorrido naqueles moldes não tem carácter definitivo, já que apesar do mesmo, aqueles documentos poderão ser sempre objecto de revisão; no caso da proposta de resolução, até que seja submetida ao Conselho de Governo, e, no caso da minuta do certificado de aval, até que a mesma seja assinada.



- PAR 01-02), afigurando-se que a mesma poderá ser melhorada através da remessa de elementos que evidenciem o acompanhamento realizado.
- b) O manual de procedimentos não aborda, expressamente, os controlos relativos ao cumprimento do dever de informação anual da situação dos créditos avaliados RAM por parte das entidades credoras (cfr. o n.º 1 do artigo 16.º do DLR n.º 24/2002/M) pese embora essa matéria acabe por estar coberta através da ficha de acompanhamento (Imp IT PAR 01-01). Todavia, dada a relevância da matéria em causa, parece-nos que a referida descrição de procedimentos deveria alertar, expressamente, para a necessidade daquele controlo, bem como, estipular as acções a desencadear em caso de incumprimento.
 - c) O manual de procedimentos não definiu quaisquer mecanismos de actuação com vista à efectivação dos poderes de fiscalização dos beneficiários previstos no n.º 1 do artigo 17.º do mesmo diploma. Contudo, tal não impediu, em absoluto, a sua concretização, na medida em que a DRF realizou recentemente duas acções de fiscalização nesse âmbito.

Relativamente à observação constante da alínea b), os responsáveis afirmaram, em sede de contraditório, ser sua convicção que *“(…) o trabalho executado é prova suficiente de que não será necessário proceder à descrição dos procedimentos de controlo relativos ao cumprimento do dever de informação anual por parte das entidades bancárias”*, informando, não obstante, que *“a sugestão será avaliada aquando da revisão do Manual de Procedimentos”*.

Já quanto ao referido na alínea c), os mesmos responsáveis destacaram que *“(…) a omissão no Manual de Procedimentos não impediu nem é impeditivo da realização de acções de fiscalização”*, sugerindo uma melhor clarificação desta matéria.

Face a estas alegações, importa reforçar a ideia de que as considerações acima produzidas assentam na perspectiva conceptual daquilo que deverá constituir um manual de procedimentos, nomeadamente quanto às matérias que, em determinado contexto, evidenciem pertinência suficiente para o integrar. Não está por isso ali em causa qualquer consideração acerca do trabalho efectivamente executado, antes pelo contrário, conforme se extrai do próprio texto.

Regista-se também o facto de ter sido colocada em prática (desde 2008) a elaboração, a cada dois meses, de relatórios internos de acompanhamento da situação dos avales nesse período. A sua elaboração é da responsabilidade da DSGAL, sendo seguidamente submetidos à apreciação do DRF e do SRPF.

As duas acções de fiscalização desencadeadas pela DRF, ao abrigo do artigo 17.º do DLR n.º 24/2002/M, acima referidas, cuja execução foi da responsabilidade da DSGAL, foram dirigidas a dois beneficiários na área do desporto (CSM e CDN) e ao IDRAM, tendo como objectivo a análise do cumprimento dos pressupostos da atribuição do aval, por parte do beneficiário, bem como, a avaliação do controlo exercido por parte do IDRAM, no âmbito das suas responsabilidades de acompanhamento.

Os resultados da fiscalização que incidiu sobre o CSM / IDRAM²⁰ colocam em evidência, por um lado, a necessidade de uma maior fiscalização dos beneficiários dos avales, e por outro, que o seu acompanhamento pelo IDRAM – no âmbito das obrigações decorrentes do aval, mas também daquelas que decorrem dos contratos-programa que celebra com os mesmos beneficiários – mostra-se insuficiente para garantir uma efectiva protecção do interesse público.

²⁰ Relatório n.º 1/2008 – Acção de fiscalização ao Club Sport Marítimo da Madeira e ao IDRAM, aprovado por despacho do SRPF, em 19/08/2008, tendo sido sujeito ao contraditório e posteriormente notificado aos auditados, em 07/11/2008.

O relatório referente ao CDN / IDRAM, não foi disponibilizado porque, conforme vieram esclarecer os responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório, o mesmo não se encontrava finalizado.

3.3. Verificação do funcionamento do sistema

Com vista à verificação do funcionamento do sistema de controlo implementado, procedeu-se à realização de testes de conformidade, os quais, atendendo às características do próprio sistema, foram divididos em duas vertentes:

- Testes à conformidade do processo de concessão, para os quais se definiu uma amostra com base nos avales autorizados em 2008;
- Testes à conformidade do acompanhamento e fiscalização, para os quais foram definidas duas amostras, que atenderam a critérios distintos, tendo em conta a tipicidade dos pontos-chave a analisar.

3.3.1. Processo de concessão

Conforme acima referido, os testes à conformidade do processo de concessão dos avales autorizados em 2008 visaram a verificação dos seguintes aspectos:

- observância dos princípios gerais aplicáveis;
- finalidade das operações e beneficiários envolvidos;
- verificação dos requisitos legais;
- previsão de contragarantias; e,
- observância das normas procedimentais aplicáveis.

A análise levada a cabo abrangeu os avales identificados no quadro seguinte:

Quadro 6 – Avales autorizados em 2008

Entidade beneficiária	Natureza da entidade	Finalidade do empréstimo	Assinatura / perfeição do contrato de crédito	Emissão do certificado de aval	Montante do aval	Resolução	
						N.º	Data
GESBA – Empresa de Gestão do Sector da Banana, Lda.	Empresa pública	Pagamento aos produtores de banana e outros encargos	26-09-2008 /30-09-2008	30-12-2008	1.500.000,00	1565/08	18-12
VALOR AMBIENTE – Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A	Empresa pública	Encerramento do projecto “UVRS da RAM”, co-financiado pelo Fundo de Coesão.	20-11-2008 /29-12-2008	23-12-2008	9.700.000,00	1564/08	18-12
AQUAILHA – Aquacultura, Lda.	Empresa privada	Adiantar a ultima tranche de subsídio do IFAP ao projecto “Exploração de Centro de Aquacultura na Ribeira Brava.	13-11-2008 /17-11-2008	13-11-2008	390.171,65	1056/08	02-10
Associação de Futebol da Madeira	Associação desportiva	Construção do Complexo desportivo da AFM (1ª fase)	26-11-2008 /26-11-2008	5-09-2008*	3.208.500,00	964/08	04-09
Total					14.798.671,65		

* Foi efectuada uma adenda ao certificado de aval em 13-10-2008.



3.3.1.1. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS GERAIS APLICÁVEIS

Pese embora a análise desenvolvida pela DRF tenha concluído sistematicamente pelo cumprimento dos princípios subjacentes à atribuição dos avales, enumerados no n.º 2, do art. 1.º do DLR n.º 24/2002/M, verificou-se que:

1. No caso do aval à *GESBA*, o pedido tinha subjacente um compromisso de atribuição prévio à data da sua formalização e enfermava do vício do crédito já ter sido utilizado na totalidade²¹ antes da autorização do aval.

Com efeito, o aval da RAM à *GESBA*²², no valor de 1.500.000 €, foi autorizado em 18/12/2008, na sequência do cumprimento da usual tramitação por parte da DSGAL, tendo o certificado de aval sido emitido em 30/12/2008. No entanto, o contrato de empréstimo de igual montante a cobrir por aquele aval, já se encontrava assinado desde 26/9/2008, junto ao qual constava em anexo uma carta conforto, em que o Governo Regional se comprometia a conceder, no prazo de 90 dias, o aval da RAM, sem o que a instituição financiadora, procederia a um agravamento do *spread* de 1% para 1,5%.

Mais importa salientar que à data da celebração do contrato de empréstimo, o pedido de concessão do referido aval (5/11/2008), ainda nem havia sido formalizado junto da SRPF, apesar da Acta da Assembleia Geral da *GESBA*²³, de 25/9/2008, expressar a deliberação das sócias no sentido da contratação do financiamento mencionado, acrescentando “*que será avalizado pela Região Autónoma da Madeira*”.

Refira-se ainda que do pedido de concessão de aval dirigido à DRF fizeram parte integrante o contrato de crédito já assinado, bem como a Acta antes referida e a carta conforto do Governo Regional (assinada pelos SRPF e SRARN) as quais consubstanciam um compromisso de que o aval seria concedido sem que tivessem sido previamente verificados pelos serviços competentes os pressupostos e os requisitos legais para a atribuição de avales. Embora a DSGAL tenha efectuado e desenvolvido a sua análise, tendo em conta os procedimentos descritos no correspondente manual, à data, o crédito já tinha sido utilizado na totalidade²⁴.

Conforme se poderá concluir, apesar de alguns elementos solicitados à *GESBA* não terem sido facultados e de, em consequência, não terem sido cumpridos todos os procedimentos ou normas legais aplicáveis²⁵ o aval não deixou de ser autorizado.

Salienta-se ainda neste âmbito que, na fase de instrução do pedido de aval, a DRF alertou a *GESBA* para o facto de os empréstimos avalizados pela RAM deverem “*ser movimentados numa conta exclusivamente criada para esse fim, condição necessária para atribuição do aval da*

²¹ 1.ª utilização de 1.000.000 € a 30/9/2008 e 2.ª utilização de 500.000 €, a 30/9/2008.

²² A *GESBA* – Empresa de Gestão do sector da Banana, Lda. (empresa pública de direito privado), cujo capital social é detido pela RAM (95%) e pela PATRIRAM (5%) foi criada, pela RCG n.º 271/2008, de 13/3, para reestruturar o sector da banana e para efeitos do acesso a ajudas comunitárias no âmbito do novo Quadro de referência, tendo sido determinado por Despachos conjuntos dos SRARN e SRPF (de 30/9/2008 e de 28/10/2008) que esta procedesse ao pagamento aos produtores/associados da CAPFM e COOPOBAMA, dos montantes por estes em dívida, cujo empréstimo visa antecipar o apoio comunitário relativo a 2008.

²³ Presidida por um representante da RAM já que 95% do capital é detido por esta sendo os restantes 5% da PATRIRAM.

²⁴ 1.ª utilização de 1.000.000 € a 30/9/2008 e 2.ª utilização de 500.000 €, a 30/10/2008.

²⁵ Não identificação, na íntegra, da finalidade da operação de crédito a garantir, tal como estipulado na al. e) do n.º 2, do art. 9.º (cfr. ponto 3.3.1.2).

Região”. Contudo, a análise técnica que suportou a tomada de decisão, datada de 18/12/2008, deixou claro que não foi respeitado este requisito, uma vez que o valor mutuado (já utilizado na totalidade) foi disponibilizado numa conta à ordem que movimentava igualmente o capital realizado pelos sócios, bem como as receitas entregues pela CAPFM à GESBA até 31/10/2008.

Nesta concreta situação evidencia-se a inutilidade da intervenção da DRF até porque as situações de incumprimento do regime legal do aval não tiveram quaisquer consequências.

A atribuição do aval, após a contratação e utilização do empréstimo subvertendo a observância do regime jurídico da concessão de avales pela RAM, nomeadamente dos art.11.º e 13.º do DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro, é susceptível de constituir uma infracção financeira geradora de responsabilidade sancionatória, por força do preceituado na al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável ao Secretário Regional do Plano e Finanças enquanto entidade responsável pelo despacho prévio de aprovação do aval, conforme decorre do citado artigo 11.º.

No âmbito do contraditório os responsáveis refutaram esta apreciação dos factos, alegando que *“a concessão do aval”* à *“operação de crédito obedeceu aos procedimentos estabelecidos para a atribuição de avales e à verificação de todos os requisitos legais aplicáveis”*, particularizando que *“em momento algum se refere que o aval é condição sine qua non para a atribuição do financiamento por parte da entidade bancária”*.

Prosseguindo com a sua argumentação, os responsáveis da SRPF enfatizaram que *“o aval concedido à GESBA foi alvo de uma análise fundamentada do respectivo processo, que se encontrava devidamente instruído, obteve despacho de aprovação do Secretário Regional do Plano e Finanças, e foi objecto de Resolução do Conselho do Governo Regional (Resolução n.º 1565/2008, de 18 de Dezembro)”*, defendendo que não pode falar-se em violação do *“artigo 11.º do Decreto Legislativo Regional n.º24/2002/M e legislação subsequente, uma vez que se obedeceu a todos os requisitos nele exigidos.”*

Ainda neste contexto, os responsáveis contraditados afastaram igualmente a eventual *“violação do artigo 13.º daquele mesmo diploma, pois dele se não pode retirar a obrigatoriedade legal da operação de crédito ser posterior à concessão do Aval”*, adiantando que *“aquele artigo apenas estabelece formalismos a seguir, os quais não tinham no caso aplicação, não se podendo daí aferir que essa não aplicabilidade implica a ilegalidade do acto”*, invocando para o efeito que *“não houve necessidade de assegurar a utilização do crédito em tempo útil, evitando-se assim uma desnecessária oneração do património financeiro da Região, pois (...) o crédito havia já sido utilizado”*. Mais referiram que *“o contrato de empréstimo, devidamente assinado pelas partes, foi entregue aquando do pedido de instrução do processo (tendo sido por isso aprovadas e consideradas aceitáveis as respectivas condições)”* e que *“a aprovação do aval àquela operação em concreto implicava a aprovação da utilização do respectivo crédito, já efectuada”*.

O SRPF acrescentou ainda que *“À Administração Pública cabe concretizar da melhor forma e com os meios legais que tem ao seu alcance o interesse público. A utilização antecipada do crédito, no caso concreto, contribuiu para a eficaz realização do interesse público e não prejudicou de forma alguma a boa gestão dos meios públicos”*, adiantando que *“antes pelo contrário; no auge da crise financeira em que nos encontrávamos no último trimestre de 2008, em que os spreads subiam dia após dia e em que o acesso ao crédito era cada vez mais difícil – existindo incerteza se o crédito continuaria a fluir para os agentes económicos – e existindo da parte de uma empresa pública a necessidade de fundos para fazer face a compromissos com inúmeros produtores – com implicações directas junto de muitos agregados familiares – parece-*



nos, face ao contexto em que esta operação se inseriu, que a concessão do Aval, nas circunstâncias em que foi atribuído respeitou plenamente a defesa do interesse público e da lei”

Ponderadas estas alegações, regista-se antes de mais que, a concessão de avales pela RAM está subordinada à verificação de um conjunto de requisitos e condições específicos, assim como ao “*princípio da legalidade procedimental ou da exigência de procedimento*”²⁶, que envolve a prática ordenada e temporalmente sequencial de um conjunto de actos e formalidades tidos por necessários à tomada de decisão da atribuição daquela modalidade garantística, nos termos do art.11.º daquele diploma, que se destina, em última instância, a possibilitar a realização de uma operação de crédito.

Com base nestes pressupostos, não será de mais notar que, por força do preceituado na al. d) do n.º 1 do art.º 6.º do DLR n.º 24/2002/M, o aval só “*será autorizado*” se for “*imprescindível para a realização*” dessa operação, o que significa que a sua atribuição tem obrigatoriamente que a preceder. Nas situações em que a operação de crédito já foi concretizada deixa de existir fundamento para a concessão do aval, o que torna a sua concessão extemporânea ilegal.

Por outro lado, do estatuído no art.º 13.º, n.ºs 1 e 3, do DLR n.º 24/2002/M decorre não só a obrigatoriedade de a utilização do crédito ter início após a emissão do certificado de aval mas também a imperatividade de esta ser precedida de uma autorização da Secretaria Regional com a tutela das finanças²⁷.

Pelo exposto, e uma vez que a prática de actos e formalidades em desrespeito pela ordem procedimental definida não determina a inaplicabilidade da lei mas antes o seu incumprimento, as alegações veiculadas apenas vêm confirmar os factos relatados, levando a reiterar os comentários inicialmente tecidos acerca da verificação de uma situação de inobservância de lei, que põe em causa a função e eficácia do regime legal da concessão de avales.

Não obstante, consideram-se verificados os requisitos cumulativos para relevar a responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC²⁸ na medida em que foram observados os pressupostos legais: “

- 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 de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;*
- 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”.*

2. À data do pedido de concessão de aval pela VA (25/11/2008), bem como aquando da respectiva autorização pelo CGR (18/12/2008), o contrato de financiamento²⁹ já se encontrava assinado

²⁶ Cfr. Mário Esteves de oliveira e Outros, in *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1997, pág. 49.

²⁷ Ou de outro departamento regional em que seja delegada essa competência.

²⁸ Resultante da quinta alteração àquela Lei concretizada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

(20/11/2008). No entanto, neste caso, o contrato só produziu efeitos após a data de perfeição (29/12/2008) e depois de cumprida toda a tramitação prevista.

3. O pedido de aval da RAM por parte da *AFM*, ao contrato de empréstimo, destinado a financiar a construção do complexo desportivo daquela associação, já havia sido efectuado em 2006 e em 2007, acabando por ser autorizado apenas em 4/9/2008, sem que sejam visíveis alterações significativas às condições anteriores. Através do Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo, celebrado em 21/2/2007, o GR, através do IDRAM, financia a construção do referido complexo e suporta os encargos financeiros decorrentes do contrato de empréstimo, o qual foi assinado em 26/11/2008.

No entanto, a cláusula 5.^a do referido Contrato-Programa pressupunha, desde logo, que o financiamento em causa seria objecto de aval da RAM, o que representa um compromisso de concessão do aval antes da respectiva autorização, e antes de estar assegurada a verificação do cumprimento do respectivo regime legal.

Finalmente, e ainda no que respeita aos princípios subjacentes à atribuição de avales e reportando-se ao n.º 2, do artigo 1.º, do diploma referido, a análise da DSGAL considerou, em todos os processos, que a concessão do aval se revestia de *carácter excepcional*, não estando, todavia, clara e inequivocamente fundamentada a efectiva existência de uma excepção.

3.3.1.2. FINALIDADE DAS OPERAÇÕES E BENEFICIÁRIOS ENVOLVIDOS

As finalidades das operações de crédito a garantir encontram-se expressamente previstas no art. 5.º do DLR n.º 24/2002/M³⁰, constituindo a “*identificação da operação de crédito a garantir*” um elemento obrigatório à instrução do pedido de aval nos termos, da al. e), do n.º 2, do art.º 9.º daquele diploma.

Constatou-se, no entanto, que no caso da *GESBA* quer o pedido de aval formalizado, quer a acta da Assembleia Geral que autorizou a contratação do financiamento, e em particular o próprio contrato de empréstimo celebrado, não especificam suficientemente as finalidades da operação de crédito, referindo apenas o seu destino prioritário. De acordo com o n.º 3. daquele contrato “*O empréstimo destina-se a pagamento aos produtores de banana e outros encargos*”.

Embora a DRF tenha agido em conformidade com os procedimentos definidos, solicitando à *GESBA*³¹ uma “*indicação da finalidade do mutuo, devidamente discriminado por item e valor do empréstimo a afectar a cada um deles*”, não existem evidências de ter sido clarificada a natureza dos “*outros encargos de valor e natureza não especificados*”, tendo o processo continuado e a resolução que autorizou a concessão do aval e posteriormente o certificado de aval, evidenciado a mesma falta de precisão.

Apesar de a totalidade do crédito se encontrar utilizada aquando da análise do pedido de concessão daquela entidade, o facto de não ter sido usada uma conta bancária exclusiva, levou a que os serviços da DRF não conseguissem apurar claramente qual o destino dos fundos mutuados, embora confirmassem que:

²⁹ Com base na RCG n.º 1242/2008, de 6 de Novembro que autorizou a sua celebração nos termos do contrato de concessão outorgado entre a RAM e a VA em 2004, que invocava a autorização prévia da concedente para a celebração de quaisquer negócios jurídicos.

³⁰ Alterado pelo art.º 13.º do DLR n.º 2-A/2008/M (ORAM), rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11/2008.

³¹ Ofício da DRF n.º 1968, de 10/11/2008.



- as duas utilizações ocorreram nas datas previstas e que os produtores de banana foram pagos conforme previsto nos Despachos conjuntos do SRPF e do SRARN³²;
- a GESBA fez uma aplicação a prazo de 500.000 € do empréstimo em apreço (em virtude de ter utilizado as receitas da CAPFM, no montante de 1.000.000 €, para o pagamento aos produtores de banana) o que concretiza uma infracção ao regime de concessão de avales por falta de enquadramento nas finalidades das operações de crédito susceptíveis de beneficiar do aval da RAM, previstas no n.º 2, do art. 6.º do DLR n.º24/2002/M, de 23 de Dezembro.

A racionalidade económica desta aplicação havia já sido questionada no âmbito da análise ao pedido de aval pela DRF (com fundamento na diferença entre as taxas de juro activas e passivas, na existência de facturação e de créditos já vencidos e ainda não pagos, e na eventual cobrança de juros de mora) cujo parecer técnico condicionou a atribuição do aval ao cumprimento de determinadas condições pela GESBA, nomeadamente a regularização de responsabilidades avalizadas anteriormente pela RAM.

“[N]o que respeita à identificação da operação de crédito, visto que a GESBA, aquando da contratação do empréstimo, tinha sido criada há poucos dias, era-lhe impossível àquela data discriminar de forma minuciosa quais os encargos que iria pagar para além dos produtores, cujo valor já era conhecido à data da contratação do empréstimo”. Os responsáveis da SRPF referiram ainda que o aval “destinou-se a financiar [as suas] necessidades de tesouraria (conforme previsto no artigo 5.º e na alínea d) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2002/M, na redacção dada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 19/2005/M), item difícil, à partida, de discriminar de forma minuciosa, pelo que a designação genérica de "outros encargos" foi aceite — e continua aceite — como estando enquadrada na finalidade do aval da Região”.

Mais salientaram *“que à data de atribuição do aval, estava plenamente identificada a operação de crédito”* adiantando que os *“0,5 milhões de euros foram transitariamente — por um período de 1 mês e por mera gestão financeira corrente — transferidos para uma conta remunerada, valor que aos 03.12.2008 — altura em que estas obrigações que visava cobrir se tornaram exigíveis — foi utilizado para pagar parte dos produtores que entregaram banana à GESBA durante o mês de Outubro (481.632,28€) e para regularizar parte de responsabilidades junto do fornecedor "EMPROBAL, Lda. (99.718,78€). Esta informação foi disponibilizada pela GESBA depois da informação do técnico e antes da aprovação do aval em Conselho do Governo, pelo que foi oficiado à GESBA a atribuição do aval da Região ao financiamento de 1,5 milhões de euros, na condição da GESBA regularizar o valor avalizado em mora na Caixa Geral de Depósitos, S.A., respeitante à COOPOBAMA, bem como afectar o valor da ajuda comunitária, referente ao ano de 2008, a receber pela COOPOBAMA e pela CAPFM no ano seguinte, ao pagamento das responsabilidades por estas assumidas e que estão avalizadas pela Região”.*

Neste âmbito, a Secretaria remeteu em anexo *“os extractos bancários e demais documentos comprovativos dos pagamentos efectuados com os referidos 0,5 milhões de euros”, considerando que ficou assim “comprovado que este valor foi efectivamente utilizado para os fins previstos no certificado de aval, não podendo ser aferido que a aplicação financeira de 500.000,00€ tenha constituído uma utilização efectiva do empréstimo (porque este valor não foi gasto com esta aplicação), mas antes um acto de rentabilização do crédito obtido, que pode merecer críticas ao nível*

³² Despachos, datados de 28 e de 30/9/2008, e de 28/10/2008, em que aqueles membros do Governo reconhecem os passivos da CAPFM e da COOPOBAMA, relativos ao preço a pagar aos produtores de banana nos meses neles identificados e mandatam a GESBA a proceder ao correspondente pagamento.

da racionalidade económica ou da gestão da GESBA, mas nunca do cumprimento da legalidade do aval concedido”.

Daí o entendimento que *“ficou acautelado o cumprimento dos artigos 5.º e 6.º, n.ºs 2 e 3 do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2002/M no que respeita à finalidade da operação e que o empréstimo foi efectivamente utilizado para os fins a que se destinava”.*

As alegações acima transcritas atestam que a operação de crédito a garantir não se encontrava integralmente identificada, e estabelecem uma correspondência entre os *“outros encargos”* e as *“operações tendentes a mero reforço de tesouraria da entidade beneficiária”* referidas no n.º 3, do art.º 6.º do DLR n.º 24/2002/M que não se pôde extrair da documentação (por inexistir) constante do processo de instrução e aprovação do aval.

Não obstante os documentos agora remetidos pela SRPF comprovarem que a referida aplicação financeira efectuada pela *GESBA* teve um carácter transitório e que o correspondente valor foi efectivamente pago aos produtores a 3/12/2008, não ficou demonstrado que, no momento da aprovação do aval, a administração regional estivesse na posse daquela informação.

Tendo a Secretaria confirmado nas suas alegações, que na data em que o técnico elaborou a informação (18/12/2008), os serviços da DRF ainda não dispunham de elementos sobre a utilização final dada ao montante em causa (constando da informação que a aplicação a prazo continuava activa), também não se observou nos documentos relativos às fases posteriores do circuito de concessão do aval, que ocorreram na mesma data, a existência de novos elementos, designadamente aquando do despacho de aprovação do Secretário Regional ou da deliberação do Conselho de Governo, igualmente de 18/12/2008.

Confirma-se assim que os vários intervenientes no processo, desconhecendo a finalidade de uma parte do empréstimo, e sabendo apenas que aquela parcela estava aplicada a prazo, no âmbito das suas competências, não só não agiram em conformidade com o regime legal dos avales, como tomaram a decisão de aprovação do aval num contexto de incumprimento.

A análise aos outros processos (3) não evidenciou qualquer desconformidade assinalável.

3.3.1.3. VERIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES LEGAIS

A generalidade das condições para autorização do aval, previstas no art.º 6.º do DLR n.º 19/2005/M, foi observada em todos os avales concedidos em 2008, encontrando-se justificada na respectiva análise da DSGAL.

Contudo, em 3 dos 4 avales concedidos não ficou demonstrada a compatibilidade das *“características económicas, financeiras e organizacionais”* dos beneficiários do aval com as responsabilidades que pretendiam assumir, conforme exigido na al. c), do n.º 1, do mesmo artigo, o que faz com que a atribuição do aval não esteja suficientemente sustentada³³:

- A *Valor Ambiente* apresentava uma situação económico-financeira bastante débil (acumulando no final de 2008, passivos bancários na ordem dos 114,9 milhões de euros, dos quais 30,5 milhões de euros avalizados pela RAM), não se mostrando suficientemente justificado o cumprimento do requisito legal em análise por assentar em pressupostos contingenciais, designadamente que o

³³ Esta situação já havia ocorrido na auditoria do TC realizada em 2002, tendo sido recomendada a sua correcção.



serviço da dívida do empréstimo seria assegurado por contratos-programa a celebrar no âmbito do contrato de concessão³⁴ e que seriam arrecadadas, em 2011, receitas da União Europeia a afectar ao projecto, no valor de 10,2 milhões de euros

Neste âmbito importa ainda referir que além do valor a receber do Fundo de Coesão estar dependente da aprovação integral do pedido de pagamento final pelo respectivo gestor e pela Comissão Europeia, não podendo, por isso, considerar-se já totalmente garantido, existe um outro empréstimo, contraído em 2005, no valor de 30,5 milhões de euros e avalizado pela RAM, que apenas começará a ser amortizado em 2010.

- A fragilidade económico-financeira da *AQUAILHA* nos últimos três anos e o alto nível de risco reconhecido pela DRF não se coadunam com a mera hipótese de viabilidade, equacionada no pressuposto de que a empresa conseguirá ultrapassar alguns obstáculos.

Assim, apesar de ser tida em conta a previsão do recebimento do IFAP de um subsídio no valor de 276.578,18 €, o qual além de não ser um dado adquirido, deixa por cobrir uma parte do reembolso a ser assegurada por receitas próprias (113.593,47 €), não se encontra evidenciada a capacidade da entidade para fazer face às responsabilidades decorrentes do empréstimo, independentemente da eventual diminuição do risco resultante da prestação de contragarantias reais a favor da RAM.

- A *AFM* registava, no final de 2007, uma situação de desequilíbrio financeiro e uma capacidade muito reduzida para solver as responsabilidades assumidas a médio e longo prazo e a curto prazo, afigurando-se pouco consistente o cumprimento da condição exigida, com base no parecer técnico de que esta associação poderia ter viabilidade financeira, dada a sua dependência relativamente aos apoios da RAM,³⁵ e no pressuposto de vir a ter um controlo rigoroso sobre os fluxos financeiros necessários e continuar a política de redução de custos.

Sobre este assunto, os responsáveis da SRPF referiram no exercício do contraditório que *“[a] capacidade económica e/ou financeira de uma entidade para fazer face ao serviço da dívida, passa pela análise das suas demonstrações financeiras e dos seus mapas previsionais em conjugação com outras particularidades relacionadas com o meio envolvente, expectativas de outros agentes institucionais e o próprio tipo de actividade desenvolvida pela entidade”*.

Neste quadro, consideraram que *“[e]m relação aos casos apontados (...), em todos ficou demonstrado que as entidades satisfariam o serviço da dívida”*, defendendo que, *“no caso da VALOR AMBIENTE, como se trata de financiar investimentos aprovados pela RAM (...) o Contrato de Concessão celebrado com a RAM garante o pagamento dos mesmos, através de contratos-programa, caso a VALOR AMBIENTE não tenha receitas próprias ou não possa usufruir de subsídios comunitários para cobrir a totalidade dos seus investimentos”*.

Relativamente à *AFM*, aqueles responsáveis alegaram que *“o serviço da dívida será totalmente pago pelo IDRAM, conforme Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo”*, referindo *“que o risco*

³⁴ Cfr. o Parecer da SRARN que remete para o Contrato de concessão celebrado entre a RAM e a VA, o qual estipula expressamente que, tendo em vista a construção de infra-estruturas aprovadas pelo concedente, este compromete-se a celebrar com a VA contratos-programa que garantam a sua comparticipação nos investimentos relativamente à parte não co-financiada de projectos comunitários, como é o caso do projecto em causa.

³⁵ Os encargos do empréstimo em causa estão assegurados pelo contrato-programa de desenvolvimento desportivo, celebrado para esse efeito CP n.º 36/2007, de 21/2/2007, parcialmente alterado em 27/8/2008, que visa a comparticipação do GR através do IDRAM, na construção do Complexo desportivo da *AFM* e nos encargos financeiros decorrentes do contrato de financiamento a celebrar com uma entidade financeira para esse efeito, o qual é objecto do presente aval.

de não vir a receber o apoio financeiro público, em razão da não realização do seu objecto, é praticamente inexistente” face ao acompanhamento e fiscalização que o IDRAM exerce neste tipo de contratos-programa.

Quanto à AQUAILHA, a argumentação vai no sentido de que *“além da análise técnica referida no relatório há que incluir as (...) particularidades que também se enquadrarão nas características económicas e financeiras da entidade”*, consubstanciados fundamentalmente, na defesa de que o potencial subsídio do IFAP não poderia ser ignorado, tendo sido efectuados contactos com esta entidade que permitiram, nomeadamente, chegar à *“conclusão que o investimento deveria decorrer de forma normal”*; na perspectiva de que a empresa dispõe de *“um enorme potencial económico, não sendo de estranhar que a curto prazo possa gerar proveitos e receitas suficientes para superar os seus custos e despesas”*; no facto de que *“quando a análise foi efectuada a empresa estava numa fase de investimento, facto que pode deturpar um pouco os rácios económicos e financeiros*; e no parecer positivo da SRARN.

As alegações apresentadas não alteram, no entanto, a situação económica e financeira interna de cada uma daquelas entidades, a qual não contribui para demonstrar o cumprimento da referida al. c) do n.º 1 do art.º 6.º do DLR n.º 19/2005/M, fazendo depender a capacidade dos beneficiários para satisfazer as responsabilidades decorrentes do empréstimo, dos apoios do Governo Regional, nos dois primeiros casos, e de probabilidades de sucesso, no caso da AQUILHA.

Finalmente, no que respeita ao cumprimento da al. d) do n.º 1 do artigo atrás mencionado, segundo o qual é condição obrigatória à autorização do aval, que este seja *“imprescindível para a realização da operação de crédito, designadamente por inexistência ou insuficiência de outras garantias, aferido por declaração emitida pela entidade credora”*, verifica-se que nenhum dos processos contempla uma declaração das entidades financiadoras nos termos indicados³⁶.

Todavia, como as propostas apresentadas pela banca aos beneficiários do aval incluíam, entre outras condições, a necessidade de aval da RAM, os serviços da DRF consideraram sempre, que aquele preceito legal se encontrava tacitamente acolhido.

3.3.1.4. FIXAÇÃO DE CONTRAGARANTIAS

Na fase instrutória do pedido de concessão de aval, a DRF apenas incluiu na lista de elementos solicitados à GESBA e à AQUAILHA, a indicação de eventuais garantias a facultar à RAM.

Às empresas em que o capital social é detido na totalidade ou maioritariamente pela Região³⁷ e à AFM, porque o serviço da dívida já estava assegurado pela RAM, através do contrato programa de desenvolvimento desportivo já celebrado pelo IDRAM³⁸, não foi exigida a prestação de garantias reais a favor da RAM, como condição para a atribuição do aval. A AQUAILHA foi a única entidade cuja emissão do certificado de aval foi condicionado à realização de hipoteca definitiva de determinados imóveis a favor da RAM.

³⁶ Apenas no processo da AFM, constava uma declaração da CGD, nos precisos termos daquele artigo, mas esta apenas deu entrada na DRF, após a emissão do certificado de aval

³⁷ A dispensa de apresentação de garantias pela VA também foi justificada pelo facto de os contratos-programa de construção de infra-estruturas a celebrar no âmbito do contrato de concessão assinado com a RAM cobrirem a totalidade dos encargos do financiamento.

³⁸ CP n.º 36/2007, de 21/2/2007, parcialmente alterado em 27/8/2008, que visa a comparticipação do GR através do IDRAM, na construção do Complexo desportivo da AFM e nos encargos financeiros decorrentes do contrato de financiamento a celebrar com uma entidade financeira para esse efeito.



Neste contexto, a SRPF exigiu que todos os beneficiários entregassem à respectiva entidade mutuante, aquando da assinatura do contrato de crédito, uma declaração em que se comprometiam a transferir, para conta aberta nessa entidade, as subvenções públicas que lhe fossem atribuídas no âmbito dos projectos em questão e a informar a data da respectiva transferência, ficando as correspondentes entidades mutuantes autorizadas a amortizar o capital em dívida e os respectivos encargos.

Foi ainda exigido à *AFM*, a título de contra-garantia à *RAM*, a emissão de uma declaração de compromisso, em que aquela se obriga a não hipotecar ou onerar, de forma alguma, o imóvel objecto de empréstimo e as parcelas de terreno onde este assenta. Note-se que a declaração representa apenas um compromisso dos seus signatários e não uma garantia efectiva para a *RAM*.

3.3.1.5. OBSERVÂNCIA DAS NORMAS PROCEDIMENTAIS APLICÁVEIS

Os testes realizados permitiram confirmar que foram seguidos, de uma forma geral, os procedimentos e circuitos instituídos para a atribuição de avales, verificando-se que em todos os processos os serviços da DRF efectuaram uma análise detalhada ao respectivo pedido de aval pronunciando-se uniformemente sobre os vários aspectos acima referidos, a qual está evidenciada na Informação Interna que precedeu a sua autorização pelo CG.

No que respeita ao cumprimento dos procedimentos aplicáveis assinalaram-se os seguintes desvios ao circuito estabelecido:

- O pedido de concessão de aval nem sempre foi dirigido ao SRPF, como estabelecido no art. 9.º do DLR n.º 19/2005/M e no Manual de Procedimentos³⁹ (e como referido no parecer técnico) tendo sido por vezes, formalizado directamente junto do Director Regional de Finanças (*GESBA* e *AFM*)⁴⁰ e outras vezes, junto do secretário com tutela do sector da entidade beneficiária (*AQUAILHA*, *Valor Ambiente*), sendo contudo, neste último caso, reenviados ao SRPF, que despachou conforme estipulado.
- As minutas de RCG e do Certificado de Aval foram elaboradas e submetidas à consideração do SRPF, juntamente com a Informação da DSGAL que reporta a análise efectuada ao pedido de aval, e não numa fase posterior, como indicado no Manual de Procedimentos (cfr. as notas 21 a 24 e 28 a 30, do Anexo II).

A análise aos avales contemplados na amostra evidenciou as seguintes deficiências:

- Os números das Resoluções, identificados no texto dos certificados de aval emitidos, relativamente à *GESBA* e à *Valor Ambiente*, não se encontram em conformidade com os da respectiva publicação no JORAM, situação que vem confirmar o risco de erro referido no ponto 3.2.2., relativamente ao procedimento descrito na nota 27, do Anexo II (consubstanciado no facto do número da RCG que autorizou o aval ser inscrito manualmente pela secretária do DRF na sequência de contacto telefónico);
- No caso do aval à *GESBA* a eficácia da análise técnica, que apontava para a necessidade de explicitação das utilizações do crédito e para a falta de fundamento da aplicação a prazo realizada, ficou condicionada pois essas condições não foram reproduzidas no certificado de aval, ou em qualquer outro documento, apesar de fazerem parte da minuta aprovada pelo SRPF. Na

³⁹ Aprovado por Despacho n.º 475/2005, de 21 de Dezembro do SRPF, cuja revisão foi aprovada pelo Despacho n.º 7/2009, de 8 de Fevereiro.

⁴⁰ Ofícios n.º 06/SC, de 5/11/2008 e 461/07-08, de 6/2/2008, respectivamente.

documentação disponibilizada, não se identificaram despachos ou orientações de alteração/eliminação dessas condições e respectiva fundamentação, não sendo possível apurar em que fase do circuito ocorreram;

- Não foram definidos instrumentos para, em caso de incumprimento, a SRPF poder impor o cumprimento das obrigações subsequentes à concessão do aval.

A elaboração dos certificados de aval foi geralmente efectuada em conformidade com a minuta constante do manual de procedimentos da DSGAL, nomeadamente no que respeita à definição de “*Outras Condições*”, verificando-se uma certa uniformidade entre as várias entidades, excepto no certificado da *GESBA*, em que a maioria das condições não se aplicaram dado o empréstimo já estar utilizado. Não obstante, apenas o certificado da *AQUAILHA* indicava as condições de caducidade, embora estas se apliquem a todo o tipo de beneficiários.

A análise das condições de utilização do crédito definidas, assim como do respectivo acompanhamento encontram-se desenvolvidas no ponto seguinte.

3.3.2. Acompanhamento e fiscalização

A realização dos testes à conformidade do acompanhamento e fiscalização dos avales concedidos teve por objectivo a análise dos seguintes pontos-chave:

1. Utilização do crédito nas finalidades previstas;
2. Observância das condições fixadas aquando da concessão;
3. Cobrança das taxas de aval;
4. Exercício das prerrogativas e garantias do avalista;
5. Cumprimento das obrigações dos beneficiários e dos credores;
6. Cumprimento dos planos de amortização.

A verificação da conformidade dos cinco primeiros pontos-chave de controlo teve por base uma amostra seleccionada a partir dos avales atribuídos nos três últimos anos (2006 a 2008)⁴¹, tendo-se seleccionado, em cada um dos anos, o aval de maior montante de cada tipo de entidade (considerando, empresas privadas, empresas públicas e associações e clubes desportivos)⁴².

Esta selecção resultou numa amostra de 8 avales (designada por “*amostra I*”), sendo 3 de 2006, 2 de 2007 (neste ano não foi atribuído qualquer aval a empresas privadas) e 3 de 2008, conforme consta do quadro seguinte.

Quadro 7 – Amostra I

Entidades beneficiárias	Montante do	Resolução	Utilização do crédito

⁴¹ O recurso a este critério deveu-se essencialmente ao facto de pretender-se abranger um período tão alargado quanto possível mas sem sair do período de vigência do manual de procedimentos dos avales (que entrou em vigor a 1/1/2006).

⁴² Esta tipologia resulta directamente da agregação que vem sendo utilizada pela DRF para os beneficiários dos avales. A designação “*Empresas*” engloba entidades de carácter empresarial num sentido lato (incluindo empresários em nome individual e associações de carácter não desportivo). A “*Habitação*” refere-se a apoios a particulares para aquisição de habitação própria em regime de direito de superfície. O grupo “*Associações e clubes desportivos*” engloba os clubes e as associações que se encontrem no âmbito da actividade desportiva.



	aval	N.º	Data	Entidade competente para autorizar ⁴³	Responsável pelo acompanhamento	Data de início
CAPFM - Cooperativa Agrícola Produtores Frutos da Madeira, CRL	3.384.327,58	1514/06	23-11-2006	SRPF/SRARN	SRARN	28-12-2006
Serviço Regional de saúde, E.P.E	75.000.000,00	1625/06	19-12-2006	SRPF	SRAS	4.º Tr.2006
CLUBE DESPORTIVO NACIONAL	24.079.262,76	566/06	11-05-2006	SREC	SREC	28-08-2006
Ponta Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste	36.000.000,00	1067/07	18-10-2007	VPGR	VPGR	09-11-2007
Associação Desportiva do Campanário	477.939,88	262/07	16-02-2007	SREC	SREC	19-06-2007
VALOR AMBIENTE – Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A	9.700.000,00	1564/08	18-12-2008	SRARN	SRARN	29-12-2008
AQUAILHA – Aquacultura, Lda.	390.171,65	1056/08	02-10-2008	SRPF	SRPF	24-11-2008
Associação de Futebol da Madeira	3.208.500,00	964/08	04-09-2008	SREC	SREC	04-12-2008

3.3.2.1. UTILIZAÇÃO DO CRÉDITO NAS FINALIDADES PREVISTAS

Falta de competência para autorizar /acompanhar a utilização dos empréstimos

Nos termos do n.º 3, do art. 13.º do DLR, a “*utilização do crédito carece de prévia autorização da secretaria regional com tutela das finanças, a qual poderá delegar esta competência na secretaria regional com a tutela do sector de actividade da entidade beneficiária*”. Nos processos identificados, tanto a delegação daquela competência, como da competência para zelar pela correcta utilização do empréstimo, quando existiu, foi autorizada pelo SRPF, no certificado de aval por este assinado.

Contudo, apenas nos *certificados de aval* correspondentes à CAPFM, ao SRS, à Ponta Oeste e à AQUAILHA, ficou expressa a entidade competente para autorizar a utilização do empréstimo, não se evidenciando nos restantes processos qualquer despacho do SRPF nesse sentido⁴⁴.

No caso das associações e clubes desportivos, em que aquelas competências são exercidas pelo IDRAM, está ainda em causa a validade de uma eventual “*subdelegação*” de poderes do SREC neste Instituto, dado este ser um acto não admitido pelo regime jurídico da concessão de avals.

Questão semelhante se coloca no que respeita ao acompanhamento da correcta utilização dos créditos, pois ficou definido nos certificados de aval emitidos pelo SRPF, a entidade competente para o efeito (excepto nos casos da ADC e do CDN, em que nada se refere a este respeito, embora na prática essa incumbência esteja a cargo do IDRAM, tal como acontece em todos os processos na área do desporto). Também aqui, estará em causa a validade da “*subdelegação*” de poderes do SREC no IDRAM.

Relativamente à formalização da delegação de competências por parte do SRPF, os responsáveis ouvidos em contraditório manifestaram a intenção de aplicar o procedimento já seguido para a

⁴³ No caso da CAPFM, a autorização da 1ª utilização é da competência do SRPF, ficando as restantes a cargo do SRARN.

⁴⁴ Apesar dos ofícios (assinados pelo DRF e pela Chefe de Gabinete do SRPF), que transmitem o certificado ao beneficiário do aval e à entidade que tutela o respectivo sector, mencionarem a referida delegação de competências, não se observou um acto formal do Secretário Regional que é quem tem efectivamente esse poder.

CAPFM, SRS, PONTA OESTE e AQUAILHA, adiantando que a questão da "subdelegação" de poderes do SREC no IDRAM seria clarificada aquando da próxima alteração do diploma dos avales.

Autorização da utilização dos créditos e acompanhamento

No caso da *AQUAILHA*, em que a utilização do crédito e o respectivo acompanhamento ficou a cargo da SRPF, constatou-se que a DRF procedeu previamente a uma análise detalhada da documentação enviada pelo requerente que abrangeu nomeadamente, a verificação da conformidade dos documentos de despesa apresentados pelo beneficiário com o disposto no certificado de aval, o cumprimento dos requisitos legalmente exigidos, a apreciação dos comprovativos do pagamento e dos extractos bancários, bem como a confirmação junto do IFAP das despesas afectas especificamente ao projecto e das consideradas elegíveis para co-financiamento comunitário.

Quer a autorização de utilização do crédito, quer o acompanhamento realizado pela DRF, encontram-se fundamentados e documentados através de Informação interna e da ficha de acompanhamento prevista para o efeito.

Nos restantes processos não existiam comprovativos do acto autorizador da utilização do crédito mesmo quando essa competência cabia ao SRPF⁴⁵. Também não havia comprovativos que, antes de conceder a referida autorização, os respectivos serviços tenham assegurado e documentado o cumprimento das condições definidas no certificado de aval⁴⁶, excepto nos casos em que essa competência coube à SRPF (*AQUAILHA* e *CAPFM*⁴⁷).

Poderá concluir-se pela análise que se segue, que o acompanhamento das condições definidas nos certificados de aval apresenta deficiências significativas nas situações em que essa competência foi delegada noutras Secretarias Regionais, desde logo pela falta de definição de regras de acompanhamento e de comunicação da informação à DRF.

Documentação do acompanhamento da utilização do crédito por outras secretarias/entidades

Apesar de estar estipulado que estas secretarias devem remeter trimestralmente à SRPF, a contar da data de assinatura do contrato, os mapas de acompanhamento previstos para o efeito, na maioria⁴⁸ das vezes essa informação não foi facultada, ou foi enviada tardiamente, após a utilização total do crédito.

Pese embora o incumprimento sistemático no envio destes elementos, que se arrasta nalgumas situações por mais de 2 anos, a SRPF, primeira responsável pelo acompanhamento dos avales, ficou impedida de exercer adequadamente as suas competências, limitando-se a realizar sucessivas

⁴⁵ Só foi confirmada a existência de comunicações da autorização de utilização à CAPFM e ao SRS através de ofícios do DRF, de 27/12/2006 e 21/12/2006, respectivamente.

⁴⁶ Nomeadamente, apresentação de facturas emitidas pelo empreiteiro da obra e confirmadas pelo IDRAM, assim como dos autos de medição realizados pelo técnico indicado pelo banco (Clubes e associações desportivas). Não foram definidas condições para *SRS*, *Ponta Oeste* e *VA*.

⁴⁷ Em que a única condição prévia para a autorização da utilização do crédito foi a prestação duma caução.

⁴⁸ Nesta situação estão:

- o aval à *CAPFM* e à *VA* em que a *SRARN*, não envia os mapas desde o 1.º trimestre de 2008, e já os anteriores tinham sido enviados fora de prazo;
- o aval à *ADC*, *AFM* e *CDN* em que a *SREC* (através do IDRAM), apenas remeteu o mapa em Março de 2009 apesar das várias solicitações da DRF desde 2006;
- o *SRS* e a *Ponta Oeste* em que, a *SRAS* e a *VPGR*, enviaram todos os mapas, mas não trimestralmente, cfr. pedidos da DRF.



insistências junto dos responsáveis sectoriais, que apesar de frequentemente ignoradas, não deram lugar a quaisquer consequências.

Importa também realçar, que a informação fornecida pelos referidos mapas (onde é apenas assinalado com um “*sim ou não*” se o empréstimo foi utilizado conforme disposto na RCG e no certificado de aval, e identificados os valores utilizados por trimestre, sem referência à data precisa) se afigura insuficiente para acompanhar a verificação das condições que implicam a caducidade do aval, ou seja, se os montantes foram utilizados unicamente pela entidade a quem foi concedido o aval e se foram afectos unicamente às concretas despesas que se visava financiar.

Embora constasse em todos os processos informação de que o início da utilização do crédito ocorreu nos 120 dias seguintes à emissão do certificado de aval (cfr. o n.º 1, do art. 13.º do diploma atrás referido), no caso da CAPFM e do SRS⁴⁹ não existia um comprovativo do cumprimento desse requisito.

Não havendo evidências de que a SRPF tenha feito acompanhar a delegação de competências nas respectivas tutelas, de regras, orientações ou de procedimentos uniformes para o exercício desse acompanhamento, desconhece-se em que termos foi este efectuado, assim como a metodologia que serviu de base ao preenchimento daqueles mapas.

Mesmo no sector do desporto, em que o crédito avalizado se encontra normalmente associado a contratos-programa de desenvolvimento desportivo, o que pressupõe a existência de outras formas de controlo por parte da SREC/IDRAM⁵⁰, não foram facultadas à DRF quaisquer informações nesse âmbito.

No exercício do contraditório, os responsáveis da Secretaria reconheceram haver “*nalgumas situações, deficiências ao nível da informação prestada*” pelas Secretarias Regionais em quem foi delegado o acompanhamento dos avales, salientando que “*em futuras solicitações às secretarias regionais da tutela, serão tidas em consideração as observações da SRMTC*”.

3.3.2.2. OBSERVÂNCIA DAS CONDIÇÕES FIXADAS AQUANDO DA SUA CONCESSÃO

Confirma-se que todos os certificados de aval foram elaborados com respeito pela RCG que autorizou o aval, estando as condições neles fixadas em consonância com o respectivo contrato de crédito, excepto quando ocorreram alterações subsequentes.

Alterações à ficha técnica da operação de crédito avalizada

Neste contexto, salienta-se que posteriormente à emissão do certificado de aval relativo ao CDN (16/05/2006) e à assinatura do respectivo contrato de empréstimo (24/07/2006), foi efectuado um aditamento (1/8/2006), o qual foi apenas comunicado ao DRF pela instituição financiadora em 21/9/2006 e pelo próprio CDN em 6/10/2006.

⁴⁹ No caso da CAPFM e do SRS, apenas existe no mapa trimestral, o trimestre em que o crédito foi utilizado, e na ficha de acompanhamento da CAPFM, a data de utilização.

⁵⁰ Nestes casos, os serviços da DRF consideram que existe uma maior segurança na medida em que as entidades credoras só disponibilizam o crédito mediante a apresentação de um relatório elaborado pelo IDRAM. No entanto, esses relatórios não são facultados à DRF que, para além de desconhecer o seu conteúdo, não pode assegurar que estes foram sempre exigidos pela instituição que concedeu o empréstimo, a qual se encontra salvaguardada pelo aval.

Embora implicando a dilatação da data de vencimento da 1.^a prestação⁵¹, esta alteração não tem reflexos no certificado de aval uma vez que este não define com rigor a data do 1.º reembolso, mas apenas o respectivo ano. Trata-se contudo, de uma alteração à ficha técnica da operação avalizada que não foi devidamente fundamentada nem obteve o necessário despacho do SRPF, contrariando o disposto no n.º 3 do art.12.º, do DLR em vigor⁵².

Também relativamente à *AFM*, verificou-se que após a emissão do certificado de aval (5/9/2008) e da sua apresentação ao banco envolvido, este comunicou àquela associação desportiva, através de ofício de 18/9/2008⁵³, a aprovação da operação de crédito com alterações às condições iniciais, traduzidas designadamente, num aumento do *spread* (de 0,75% para 1,75%) e na criação de uma comissão de montagem (0,25% do valor mutuado, e antes inexistente).

Na sequência do pedido de revisão do aval pela *AFM*, e da análise realizada pelos serviços da DRF, que, considerando “*excessivo*”⁵⁴ o aumento proposto, tentaram negociar (sem sucesso) junto da entidade mutuante a manutenção das condições vigentes à data de emissão do certificado de aval, foram aprovadas por despacho do SRPF, de 13/10/2008, as novas condições do empréstimo destinado ao pagamento de despesas do investimento já concluído, sendo, na mesma data, emitido o anexo ao certificado de aval.

Mesmo tendo em conta que decorreram aproximadamente 7 meses entre a formalização do pedido de aval pela *AFM* e a sua aprovação, assim como a instabilidade existente nos mercados financeiros, o facto é que o certificado de aval tinha sido emitido, nos termos da proposta da entidade mutuante, então em vigor⁵⁵.

A alteração à ficha técnica da operação avalizada, foi aprovada apesar de as novas condições resultarem num aumento efectivo da despesa para a RAM⁵⁶.

Salienta-se finalmente que a aceitação das novas condições do empréstimo pelo SRPF ficou condicionada ao cumprimento futuro de determinadas condições por parte da *AFM* e do IDRAM, as quais foram comunicadas ao SREC, não tendo, todavia, sido definidas as medidas a adoptar pela SRPF em caso de incumprimento.

No âmbito das alegações apresentadas em contraditório, e quanto às alterações ocorridas, os responsáveis ouvidos informaram que “*[e]m relação ao CDN, o aditamento ao contrato de empréstimo configura uma rectificação da data do 1.º reembolso, em virtude do Banco, por mero lapso, ter inserido a data de 24.07.2010 quando deveria ter inserido a data de 24.10.2010, visto que o prazo de carência para o capital é de 4 anos contados a partir da data de celebração do contrato, conforme também disposto no certificado de aval*”, acrescentando que “*[d]ada a "irrelevância" da alteração, não (...) pareceu que a mesma carecesse de autorização por parte do Secretário Regional do Plano e Finanças*”.

⁵¹ Passando de 24 de Julho de 2010 para 24 de Outubro do mesmo ano.

⁵² Que refere o seguinte: “3 - A ficha técnica da operação de crédito avalizada apenas poderá ser alterada mediante fundamentação adequada e por despacho do secretário regional com a tutela das finanças”.

⁵³ A comunicação do banco foi reenviada na mesma data, ao SREC e à DRF, pela *AFM*.

⁵⁴ Esta alteração implica um acréscimo de encargos para o orçamento regional na medida em que o serviço da dívida será integralmente assegurado pelo contrato-programa de desenvolvimento desportivo n.º 36/2007.

⁵⁵ Apenas 13 dias após a recepção do certificado de aval a entidade credora formalizou a alteração das condições do empréstimo.

⁵⁶ O serviço da dívida será integralmente assegurado pelo contrato-programa de desenvolvimento desportivo n.º 36/2007.



Quanto à AFM, os responsáveis, confirmando a situação relatada, reiteraram o esforço realizado para manter o *spread* inicial, e a impossibilidade de manutenção dessas condições, referindo que “[u]ma vez reapreciado o processo, foi emitido um anexo ao certificado de aval em conformidade com o exigido na lei”.

Verificação do cumprimento de outras condições fixadas no certificado de aval

No que respeita ao acompanhamento das condições fixadas nos certificados de aval⁵⁷, nomeadamente “*outras*” não descritas no diploma que estabelece o respectivo regime jurídico, nem sempre foi possível confirmar o seu integral cumprimento por parte dos beneficiários, não se tendo observado quaisquer medidas por parte da SRPF, quando aquelas não foram respeitadas.

Tendo a generalidade dos beneficiários sido obrigada a abrir uma conta bancária destinada, única e exclusivamente, ao movimento do crédito avalizado pela RAM⁵⁸, não se observaram evidências do seu cumprimento por parte da VA e da AFM.

Por outro lado, apesar de definido em todos os certificados de aval que os respectivos beneficiários deveriam remeter à DRF uma fotocópia do extracto da conta do empréstimo, para efeitos de confirmação do início de utilização do crédito no prazo de 120 dias após a emissão do certificado, verificou-se que, em metade dos processos, este documento não existia⁵⁹. Mesmo quando aquele constava no processo, nem sempre foi possível confirmar a data do seu envio (*Ponta Oeste*) ou o seu remetente (*ADC*).

Outra condição, cujo cumprimento não ficou demonstrado nos processos correspondentes à CAPFM e à VA, refere-se à obrigatoriedade de estas entregarem à respectiva entidade mutuante, na data do contrato de crédito, uma declaração em que se comprometiam a transferir para a conta indicada nessa instituição, todas as subvenções públicas que viessem a receber no âmbito dos projectos em questão, autorizando as respectivas entidades mutuantes a amortizar o capital em dívida e respectivos encargos.

3.3.2.3. COBRANÇA DAS TAXAS DE AVAL

Quanto à cobrança da taxa de aval, prevista no artigo 19º do DLR n.º 19/2005/M, e definida pela Portaria n.º 206-A/2002, para os casos em que a data de concessão do aval é anterior a 2007, observou-se que algumas das RCG que autorizaram a prestação das garantias⁶⁰ fixaram uma comissão de aval de 0,1%⁶¹, a qual não tinha correspondência com a referida portaria, já que esta taxa só foi introduzida com a publicação da Portaria n.º 80/2007, de 17 de Agosto⁶².

Relativamente a esta matéria, os responsáveis, ouvidos em contraditório, vieram alegar que “*(...) a partir de Outubro de 2006 e de forma a dar pleno cumprimento às orientações comunitárias em matéria de auxílios de Estado, a Secretaria Regional do Plano e Finanças entendeu que toda e qualquer entidade beneficiária de aval da Região Autónoma da Madeira, incluindo portanto as empresas públicas e outras entidades legalmente excepcionadas com comissão nula, deveriam pagar uma taxa de aval. O entendimento foi o de que se a taxa de juro poderia ser nula, também poderia ser*

⁵⁷ Notificadas aos beneficiários e às tutelas, no ofício que remete o certificado de aval.

⁵⁸ Apenas não constava esta obrigação nos certificados de aval relativos à CAPFM e ao SRS.

⁵⁹ CAPFM, SRS, VA e AFM.

⁶⁰ Concretamente, as autorizadas pelas Resoluções n.ºs 1514/06 (CAPFM) e 1625/06 (SRS).

⁶¹ No caso do aval ao CDN, aprovado pela RCG n.º 566/06, a taxa fixada foi nula.

⁶² Esta questão foi abordada no âmbito do Parecer sobre a Conta da RAM de 2006 (ponto 8.3.2 do respectivo Relatório).

aplicada uma taxa de 0,1%”. Mais acrescentaram que “(...) esta mesma norma veio a ficar consagrada na letra da Portaria n.º 80/2007 (...)”.

Nos avales autorizados posteriormente, a comissão de aval foi fixada em conformidade com os critérios definidos na referida Portaria n.º 80/2007, aplicável a todos os avales concedidos a partir de 1 de Janeiro de 2007.

Após calcular o montante da comissão devido por cada beneficiário do aval em cada uma das datas de vencimento de juros do empréstimo, a DRF notificou-os antecipadamente, do valor a pagar e da respectiva forma de pagamento, verificando-se que foram pagos todos os montantes devidos⁶³, incluindo os juros de mora, quando o pagamento foi realizado fora de prazo⁶⁴.

3.3.2.4. EXERCÍCIO DAS PRERROGATIVAS E GARANTIAS DO AVALISTA

Existência de contragarantias

Das oito entidades constantes do Quadro 7, só a *CAPFM* e a *AQUAILHA*, ficaram obrigadas a dar como contragarantias a favor da RAM a hipoteca de bens imóveis, previamente identificados, tendo às associações e clubes desportivos sido simplesmente exigida uma declaração certificada pelo notário, em que estas se comprometiam a não hipotecar ou onerar, de qualquer forma, o imóvel a financiar com o produto do empréstimo avalizado⁶⁵.

Se no caso da *AQUAILHA* ficou claramente documentada a prestação das referidas garantias, assim como a realização do respectivo registo definitivo das hipotecas a favor da RAM, no prazo de 60 dias a contar da emissão do certificado de aval⁶⁶, no caso da *CAPFM* não há evidências de terem sido realizadas as hipotecas previstas no certificado de aval. Os próprios serviços da DRF referiram⁶⁷ não ter escritura, registo provisório e/ou registo definitivo, apenas podendo aqueles ser efectuados “a partir de 15/12/2007, aquando o pagamento total do prédio pela Coopobama, CRL”.

A *CAPFM* efectuou em 22/12/2006 o pagamento da caução a que estava obrigada, como condição prévia para a autorização da utilização do crédito, a qual, nos termos do certificado de aval, seria libertada assim que aquela entidade efectuasse o registo definitivo dos referidos prédios a favor da RAM na competente conservatória do registo predial. Contudo, até Junho de 2009, não foi feita prova da libertação da caução, o que indicia que passados mais de 2 anos da concessão do aval, ainda não foi efectivada a garantia a favor da RAM, mantendo-se por isso a falta de cobertura do risco associado a este aval.

Com efeito, este processo revela deficiências desde a concessão do aval, o qual foi autorizado, e o respectivo certificado emitido pelo SRPF (29/11/2006), sem que tivesse sido assegurada a veracidade das informações nele contidas, no que respeita à existência efectiva de garantias (hipoteca) à RAM.

⁶³ Pagamentos comprovados mediante a respectiva guia de receita da tesouraria do GR e do extracto de conta.

⁶⁴ Aquando da análise, das entidades incluídas na amostra, apenas a Ponta Oeste apresentava pagamentos em atraso.

⁶⁵ No caso da *AFM*, o certificado de aval especificou, o conteúdo da referida declaração de compromisso. Nos certificados correspondentes ao *CDN* e *ADC*, as contragarantias à RAM, apenas indicavam “*Declaração de Compromisso*” do respectivo beneficiário.

⁶⁶ Embora não existam evidências da data de envio desses documentos à DRF, nem qualquer registo de entrada que permita confirmar o cumprimento do prazo de entrega, como referenciado no ofício da DRF, n.º 1995, de 14/11/2008.

⁶⁷ Cfr. a ficha de acompanhamento (IMP PAR 01-01 – Documentos a entregar pelas entidades beneficiárias) constante do dossier do aval em causa.



Refira-se ainda que, contrariamente ao constatado noutros processos, não foi exigido à CAPFM, um prazo para apresentação do registo definitivo da hipoteca.

Nas alegações dos interessados ficou expresso que “(...) *ainda não foi efectuada a hipoteca, a favor da RAM, dos imóveis referidos no certificado de aval emitido a favor da CAPFM*”, salvaguardando, no entanto, os mesmos que “*foi exigido e pago pela CAPFM uma caução em dinheiro, a reembolsar aquando do registo definitivo dos imóveis a favor da RAM*”. De acordo com aqueles responsáveis, uma vez que “*ainda não foi efectuado o registo dos imóveis, porque entretanto o Governo Regional e as Cooperativas de Banana estavam a estudar a reestruturação do sector da banana e a criação de uma empresa pública (que culminou com a criação da GESBA), em substituição das Cooperativas, para gerir aquele sector, a caução continua na Tesouraria do Governo Regional*”.

Foi ainda sublinhado que “*o património da CAPFM será transmitido para a GESBA, ficando na posse da Região, já que esta (directa ou indirectamente) é accionista único da GESBA*”, pelo que nessa fase a “*situação será reavaliada no sentido de se verificar a pertinência da constituição da hipoteca (até porque o crédito poderá já estar extinto)*”.

As declarações de compromisso exigidas às associações e clubes desportivos foram apresentadas por todos os beneficiários de aval⁶⁸.

3.3.2.5. CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES DOS BENEFICIÁRIOS E DOS CREDORES

Obrigações dos Beneficiários

A análise a esta matéria evidenciou uma falta de cumprimento regular das obrigações de informação por parte dos beneficiários:

- Em todos os processos existia uma cópia do contrato de concessão de crédito devidamente assinado pelas partes contratantes mas não foi possível confirmar⁶⁹ se os documentos foram enviados à DRF, pelos beneficiários do aval, no prazo de 30 dias a contar data da respectiva assinatura, conforme obriga n.º 2, do art.º 13.º do DLR n.º 24/2002/M, e os correspondentes certificados de aval⁷⁰.
- Não ficou demonstrado, o envio à DRF, no prazo de 30 dias a contar da data de vencimento dos encargos, de cópia dos documentos comprovativos das amortizações do capital⁷¹ e do pagamento de juros, indicando as importâncias que deixam de constituir objecto de garantia da RAM, tal como disposto no n.º 1, do artigo 15.º, do mesmo diploma.

⁶⁸ Embora a respeitante ao CDN, datada de 15/5/2006, só tenha sido remetida a esta Secção Regional, em sede de contraditório, sem indicação da data em que foi apresentada à DRF.

⁶⁹ À excepção do CDN, que enviou aquele documento à DRF, através de ofício registado dentro do prazo.

⁷⁰ Numas situações, foi o beneficiário que remeteu aquele documento à DRF, embora fora de prazo (SRS), noutras em que, cumprindo a data limite, foram as outras secretarias que tutelam o sector em causa a fazê-lo e não a própria entidade beneficiária (*Ponta Oeste* e *Valor Ambiente*). Contudo, na maioria dos casos [*CAPFM, ADC, AQUAILHA* e *AFM* (esta análise não abrange a *VA* pois a 1.ª prestação só ocorre em 27/7/09)], não existem mesmo evidências relativamente à forma e data de envio daquele contrato, não se observando qualquer registo de entrada por parte da DRF.

⁷¹ Apenas aplicável à *CAPFM*, uma vez que face aos períodos de carência do capital, definidos para as restantes entidades, o início da amortização só ocorrerá 2010.

Só 5 (*CAPFM, SRS, Ponta Oeste, ADC e AQUAILHA*) dos 8 processos analisados apresentavam evidências de os respectivos beneficiários terem remetido sempre os referidos comprovativos, embora normalmente fora de prazo⁷².

Quando aquele requisito não foi atempadamente satisfeito, a DRF remeteu aos respectivos beneficiários o ofício de insistência previsto para o efeito⁷³, alertando e dando novo prazo para o seu integral cumprimento, o qual se revelou geralmente eficaz.

Contudo, apesar da insistência sistemática junto do *CDN* desde 6/8/2006, através do envio de, pelo menos, 6 ofícios, com conhecimento ao *IDRAM*, a DRF apenas obteve uma resposta, em 29/5/2008, transmitida pelo do gabinete do *SREC*, cujos documentos anexos não comprovavam o pagamento das prestações vencidas, situação esta comunicada pela *SRPF* ao referido gabinete, em 17/7/2008. Só em 26/9/2008, aquele clube desportivo acabou por reenviar à DRF um mapa emitido pelo banco credor confirmando o pagamento trimestral (apesar de fora de prazo) das prestações vencidas até 24/7/2008, respectivos montantes, juros de mora e datas de pagamento.

Repetindo-se a falta de informação nas prestações posteriores, a DRF, voltou a oficiar a entidade, dando um prazo para o seu envio, adiantando que em caso de incumprimento “*poderão ser retidas verbas até ao limite máximo de 25% do valor total do pagamento a efectuar pelo Governo Regional, conforme dispõe o n.º 3 do artigo 40.º do Decreto legislativo n.º 2-A/2008/M de 16 de Janeiro (Aprova o Orçamento da Região...para 2008) e o n.º 2 do artigo 17.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2008/M de 27 de Fevereiro (Execução do Orçamento da Região...para 2008)*”. Apesar da ausência de resposta, até a data da presente auditoria, não se evidenciaram quaisquer consequências pelo incumprimento (reiterado) daquela obrigação legal por parte do *CDN*.

- Tendo ocorrido frequentemente atrasos no pagamento das prestações, com o conseqüente acréscimo de encargos, os respectivos beneficiários não comunicaram à DRF, conforme previsto no n.º 2, do artigo 3.º do diploma aplicável, a impossibilidade de satisfazer os encargos com juros nas datas fixadas, com a antecedência de 15 dias em relação ao seu vencimento.
- Não ficou, também, demonstrado o cumprimento do disposto no n.º 4, do artigo referido anteriormente, de acordo com o qual os beneficiários deveriam enviar, até 31 de Julho de 2008, os documentos de prestação de contas e respectivos anexos relativos ao exercício anterior, bem como demais elementos previsionais⁷⁴, apesar de solicitados por mais do que uma vez pela DRF.

A falta de mecanismos da *SRPF* para fazer cumprir as obrigações definidas no regime legal dos avales e nos próprios certificados de aval, põe desde logo em causa a eficácia do próprio regime legal assim como as competências da própria DRF.

Para controlo das obrigações dos beneficiários, incluindo as fixadas nos certificados de aval, os serviços da DRF utilizaram as fichas de acompanhamento Imp IT PAR 01-01, arquivadas na pasta de cada processo de aval, referindo-se que aquelas nem sempre foram actualizadas (*CAPFM, SRS, ADC, CDN*), em conformidade com os elementos enviados, e não se encontram geralmente datadas e assinadas.

⁷² Excepto em dois casos em que se verificaram pedidos de prorrogação de prazo de pagamento do capital e juros (ambos efectuados pela *CAPFM*, sendo um com a antecedência prevista em relação ao vencimento, e outro já após o prazo), aprovados pelo banco com a anuência do *SRPF*, em que constavam esses documentos.

⁷³ De acordo com o modelo IT PAR 01-04, alertando-se para o facto de que este modelo remete para o artigo 13.º do DLR n.º 24/2002/M, quando o artigo aplicável é o 15.º.

⁷⁴ Não aplicável aos avales aprovados em 2008, dado que ainda decorre o prazo.



Os mapas Imp IT PAR 01-03, que visam o controlo dos encargos da dívida, apresentaram-se normalmente desactualizados e incompletos, não estando datados nem rubricados, havendo colunas que nunca foram preenchidas, nomeadamente no que respeita à utilização do capital.

Obrigações da entidade credora

Nos termos do n.º 1, do artigo 16.º do referido DLR, as entidades credoras estão obrigadas a enviar à SRPF, “no prazo de 120 dias a contar da data de emissão do certificado de aval, cópia dos documentos comprovativos da realização da hipoteca, fiança, penhor, seguro-caução ou qualquer garantia exigida a seu favor...”, caducando o aval em caso de incumprimento desta obrigação.

No âmbito dos avales constantes do Quadro 7, nenhum dos beneficiários prestou garantias reais a favor das entidades financiadoras, as quais exigiram, no caso dos clubes e associações desportivas, o aval da RAM, uma livrança em branco subscrita pelo mutuário, o respectivo contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado com o IDRAM, e uma carta compromisso em que aquele Instituto se comprometia a transferir para o mutuante, durante a vida do empréstimo, todas as subvenções públicas relativas ao referido contrato. No que respeita aos beneficiários privados foi exigido o aval e uma livrança em branco subscrita pelo mutuário, sendo nas entidades públicas, exigido apenas o aval da RAM.

Quanto à obrigação das entidades credoras de informarem a DRF até 31 de Março de cada ano sobre a situação da dívida garantida pela RAM relativa a 31 de Dezembro do ano anterior, verificou-se que, de uma forma geral, foi dado cumprimento.

É a partir dessa informação obtida dos bancos que a DRF actualiza o mapa das responsabilidades da RAM a 31 de Dezembro⁷⁵, sendo este o único instrumento que oferece informação global com um grau de fiabilidade aceitável para se concluir acerca da situação global dos avales.

Ainda assim, regista-se que muitas vezes a informação remetida pelos bancos padece de muitas incorrecções, o que obriga a um trabalho de análise e a pedidos de revisão dos dados junto desses bancos, por parte da DSGAL. Apesar desse esforço para obter a verdadeira situação dos empréstimos a 31 de Dezembro, ocorre por vezes que, já após o encerramento da conta da RAM, são identificadas novas incorrecções nos valores reportados⁷⁶.

Registe-se ainda, no que toca ao referido reporte da situação da dívida a 31 de Dezembro, que nos termos do n.º 2 do art. 16.º do diploma que regula a concessão de avales, os bancos estão obrigados a remeter essa informação até 31 de Março de cada ano, contudo os elementos analisados levam-nos a concluir que, em grande parte dos casos, os mesmos apenas dão cumprimento a essa obrigação após solicitação formal da DRF.

3.3.2.6. CUMPRIMENTO DOS PLANOS DE AMORTIZAÇÃO

Para a verificação do cumprimento dos planos de amortização consideraram-se todos os avales vigentes a 31 de Dezembro de 2008, e, a partir deles, definiu-se uma amostra de 5 avales por tipo de entidade (Empresas, Habitação e Associações e clubes desportivos), perfazendo um total de 15 avales.

⁷⁵ Corresponde ao mapa da situação dos avales da RAM a 31 de Dezembro que é divulgado em anexo à Conta da RAM.

⁷⁶ Esta situação tem estado na origem da emissão de erratas à Conta da RAM, contendo essas correções ao mapa das responsabilidades da RAM a 31 de Dezembro. Tal ocorreu relativamente a 2006, por exemplo, conforme consta do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2007.

Para seleccionar o aval em concreto, dentro de cada tipo de entidade, deu-se prioridade àqueles que apresentavam maiores indícios de incumprimento, nomeadamente, o baixo ritmo de amortização face ao prazo para a finalização da mesma sem que se encontrasse uma justificação. Dentro deste critério geral, atendeu-se ainda aos casos de incumprimentos já identificados e deu-se também prioridade aos avales mais antigos.

Com base nestes critérios de selecção obteve-se a amostra identificada no quadro seguinte:

Quadro 8 – Amostra II

Ref.	Entidade beneficiária		Montante do aval	Resolução		Dívida em 31/12/2008
	Tipo ⁷⁷	Denominação		N.º	Data	
a	E	APEL- Associação Promotora do Ensino Livre	2.244.590,54	1057/96	08.Ago.	1.016.748,57
b	E	RECREIO MUSICAL UNIÃO DA MOCIDADE	199.519,16	1629/99	04.Nov.	109.082,04
c	E	IGA- Investimentos e Gestão da Água, S.A.	18.000.000,00	44/02	17.Jan.	18.000.000,00
d	E	ILHAS VERDES - Reciclagem e Gestão de Resíduos Sólidos, Lda.	1.400.000,00	1658/02	30.Dez.	1.084.153,72
e	E	NUNES - Sociedade de Pescas, Lda.	200.000,00	51/04	15.Jan.	216.256,19
f	H	CARLOS MANÉ	43.855,46	1205/89	03.Ago.	14.913,02
g	H	MARIA ISABEL C. SILVA e SOTERO TRINDADE G. SILVA	37.260,20	800/92	06.Ago.	24.218,46
h	H	RUI ARMANDO CALDEIRA RIBEIRO	49.879,79	564-A/97	14.Mai.	36.255,06
i	H	NÉLIO FRANÇA CARVALHO	77.313,67	1054/97	31.Jul.	66.329,32
j	H	JOSÉ MARCELINO DE FREITAS SOUSA	73.822,09	48/99	14.Jan.	60.949,42
k	AeC	CLUBE DE FUTEBOL UNIÃO	1.094.879,48	1171/01	23.Ago.	828.386,32
l	AeC	ASSOCIAÇÃO DE FUTEBOL DA MADEIRA	1.469.311,05	1521/03	27.Nov.	1.372.974,09
m	AeC	CLUBE DE FUTEBOL ANDORINHA	1.464.047,00	1844/05	20.Dez.	1.464.047,00
n	AeC	UNIÃO DESPORTIVA DE SANTANA	469.287,22	87/01	25.Jan.	334.418,11
o	AeC	CENTRO SOCIAL DESPORTIVO DE CÂMARA DE LOBOS	1.065.574,00	635/04	06.Mai.	1.047.090,02

Conforme resulta do manual de procedimentos, o acompanhamento do pagamento das prestações vencidas, por parte dos beneficiários do crédito avalizado, é realizado através do mapa (*Imp IT PAR 01-03 Controlo do plano de pagamentos da dívida avalizada*) que, não se encontra acompanhado de um plano previsional do serviço da dívida, circunstância que dificulta a imediata avaliação do pontual cumprimento das prestações por parte do beneficiário, tornando esse controlo mais moroso e por isso pouco eficiente.

A análise àqueles mapas, relativamente aos avales acima identificados, permitiu concluir que os mesmos se encontram agrupados por tipo de entidade, em separado (“Empresas”, “Habitação” e “Clubes Desportivos”), e organizados por entidade, dentro desses grupos.

Cada mapa refere-se a um único aval e, por norma, encontra-se acompanhado de cópia do respectivo certificado e do correspondente contrato de empréstimo.

No entanto, a informação que os mesmos oferecem é limitada, verificando-se que (os dados aqui referenciados encontram-se detalhados no anexo V):

⁷⁷ E = Empresa; H = Habitação; AeC = Associações e Clubes desportivos.



- Normalmente não têm informação sobre a utilização do crédito - apenas em 2 casos (alíneas c e m) essa informação se encontra preenchida, ainda que no segundo apenas parcialmente;
- Relativamente ao capital em dívida, em 2 dos casos (alíneas d e g) não existe qualquer informação; em 4 casos (alíneas b, e, f e i) essa informação não se encontra actualizada em referência a 31/12/2008; e, dos 9 que apresentam informação actualizada, em cinco deles os valores não estão de acordo com o mapa das responsabilidades, reportado àquela data;
- Em mais de metade da amostra (caso das alíneas a, b, d, f, g, h, i, j e k), a informação relativa ao pagamento das prestações não cobre o período inicial da vida do empréstimo (tal ocorre, normalmente, nos empréstimos mais antigos cujos mapas só aparecem preenchidos a partir de determinado momento);
- Só um terço da amostra (alíneas c, l, m, n e o) apresentava dados actualizados sobre o pagamento das prestações (atendendo à periodicidade das respectivas prestações e aos 30 dias subsequentes previstos para o envio do comprovativo de pagamento).

Observou-se ainda que, nem sempre a referida documentação que acompanha os mapas se encontrava actualizada (situações em que ocorreu alteração ao plano de amortização, com aditamento ao certificado de aval, mas o certificado que constava era apenas o inicial) ou completa (ausência do contrato de empréstimo).

Em esclarecimento às situações acima descritas, foi transmitido que o preenchimento dos mapas é efectuado apenas com base nos elementos remetidos pelos beneficiários dos avales (não incluindo por isso a informação remetida pelos bancos), donde resulta que quando os beneficiários não enviam essa informação, os mesmos não são preenchidos.

Da análise efectuada àqueles processos de acompanhamento, com incidência nos mapas de controlo do plano de pagamentos da dívida, ressalta ainda o facto dos mesmos não se encontrarem acompanhados de um plano previsional do serviço da dívida, circunstância esta que dificulta a imediata avaliação do pontual cumprimento das prestações por parte do beneficiário, tornando esse controlo mais moroso e por isso pouco eficiente.

Face à insuficiência da informação fornecida pelos mapas de “controlo do plano de pagamentos da dívida avalizada” passou-se à análise do processo individual de cada uma das entidades para concluir a análise ao cumprimento dos planos de amortização por parte dos beneficiários, constatando-se que:

- a) Nenhum processo possuía a ficha de acompanhamento (Imp IT PAR 01-01) . Neste aspecto, é de registar que aqueles avales foram concedidos antes da entrada em vigor do manual de procedimentos (2006). Não obstante, regista-se que o manual não limita a aplicação da referida ficha aos novos avales.
- b) Em 6 casos, o contrato de empréstimo fixa um prazo de reembolso superior ao permitido pelo regime legal aplicável à data. Com efeito, conforme se observa no quadro abaixo, tendo os avales sido concedidos na vigência do Decreto Regional n.º 23/79/M, de 16 de Outubro, o qual, no seu artigo 6.º, determinava o reembolso dos créditos no prazo máximo de 15 anos a contar da data dos respectivos contratos, não existe cobertura legal para a emissão dos respectivos certificados com um prazo superior àquele.

Aval	Contrato de empréstimo		Regime legal aplicável	
	Data de assinatura	Prazo de reembolso	Diploma	Prazo de reembolso
c	18-01-2002	20 anos	DR n.º 23/79/M	15 anos
f	27-11-1989	25 anos		
g	1992 (1)	25 anos		

h	28-07-1997	25 anos	DR n.º 23/79/M	15 anos
i	12-10-1998	30 anos	DR n.º 23/79/M	15 anos
			DR n.º 23/79/M	15 anos
			DR n.º 23/79/M	15 anos
j	1998 (2)	30 anos	DR n.º 23/79/M	15 anos

(1) Não existe contrato de empréstimo, apenas um ofício emitido pelo banco a 06-07-1992 onde comunica ao beneficiário as condições essenciais do crédito. O certificado de aval foi emitido em 13-08-1992.

(2) Não existe contrato de empréstimo, apenas um contrato promessa de mútuo, assinado em 04-11-1998. O certificado de aval foi emitido em 20-01-1999.

No caso referenciado em primeiro lugar (c), o aval teve por finalidade a substituição de uma garantia prestada pelo Estado Português a um empréstimo contraído pelo IGA junto do BEI, fundamentada na redução dos encargos com a respectiva comissão de aval, conforme resulta da informação anexa ao despacho do SRPF de 14/11/2003.

Os restantes casos (f a j) referem-se a avales concedidos a particulares, no âmbito dos apoios à habitação, tendo por finalidade a construção de habitação própria em regime de direito de superfície.

Verifica-se que os pressupostos que estiveram na base da concessão destes avales conferiam aos mesmos um carácter transitório, dado que, nos termos dos respectivos certificados, o aval caduca com o registo definitivo da hipoteca do direito de superfície a favor da entidade financiadora.

Contudo, à data em que foi efectuada a análise, continuavam vigentes 35 daqueles avales (correspondendo a 29 beneficiários), pelo facto de nunca terem sido efectuadas as referidas hipotecas do direito de superfície.

Com efeito, dos cinco avales deste tipo incluídos na amostra, constatou-se em quatro casos (f, g, h e i) o direito de superfície encontra-se constituído há já vários anos (desde 12/11/2002, 14/08/2002, 06/07/2001 e 19/10/2005, respectivamente), sem nunca ter sido efectuado o registo de hipoteca sobre o mesmo, e quanto ao quinto elemento desse conjunto (j), encontrava-se ainda por constituir o respectivo direito de superfície.

A análise dos dados constantes dos relatórios internos de acompanhamento, elaborados pela DSGAL, permite concluir que, no primeiro bimestre de 2009, quase dois terços do total dos beneficiários deste tipo de avales não tinham ainda constituído o respectivo direito de superfície.

Quanto aos factos que estão na origem desta situação, os elementos analisados e a informação transmitida pelos responsáveis, apontam essencialmente para dois factores. Em primeiro lugar, as dificuldades surgidas na regularização dos terrenos a favor da RAM, sem a qual não pode ser constituído o direito de superfície a favor do beneficiário; e, numa segunda fase, após constituído o direito de superfície, a recusa de alguns beneficiários em realizar a hipoteca do mesmo, normalmente alegando dificuldades financeiras para tal.

c) Do conjunto de avales atribuídos no âmbito do apoio à habitação:

- Em dois dos casos (g e j) não existe contrato de empréstimo na posse da DRF, por os beneficiários não os terem remetido (no primeiro caso, existe apenas um ofício do banco a



- comunicar ao beneficiário as condições essenciais do crédito, e no segundo caso, um contrato promessa de mútuo).
- Os cinco casos analisados caracterizam-se por uma generalizada falta de informação relativamente ao período anterior a 2003, encontrando-se apenas alguns documentos apresentados e muito poucos comprovativos das diligências efectuadas no período medeia entre a emissão do aval e o referido ano, data a partir da qual há prova de diligências da DRF desencadeadas com regularidade, traduzidas principalmente na remessa de ofícios aos beneficiários, embora não existindo, na maior parte das vezes, respostas aos mesmos.
- d) Num dos casos (a), foi alargado o prazo do plano de reembolsos inicialmente previsto, através da prorrogação da vigência do aval, autorizada por despacho do SRPF, tendo para tal sido emitido um anexo ao respectivo certificado em 29-09-2004.

Verifica-se que na origem dessa prorrogação esteve o incumprimento do plano de reembolsos que havia sido fixado, o que levou, posteriormente, em resultado disso, à necessidade de proceder à renegociação do empréstimo.

Ocorre que o incumprimento resultou do facto da APEL, juntamente com o banco, terem alterado as condições do empréstimo avalizado sem darem conhecimento ao avalista, razão pela qual a SRPF deveria ter invocado a caducidade do aval, ao invés de aprovar um novo plano de reembolsos.

Acresce que, na prática, o novo plano de reembolsos afigura-se como uma operação de crédito distinta da anterior, materializada através da assinatura de um novo contrato de empréstimo, em 7 de Outubro de 2004, cujos elementos essenciais, incluindo um novo prazo de 10 anos, apresentam-se autónomos face ao contrato anterior.

Tal circunstância coloca em causa a conformidade da prorrogação do aval, através da emissão do referido anexo, nos termos em que ocorreu, dado que, encarando-se aquela como uma nova operação de crédito, teria a mesma de ser sujeita a todos os mecanismos que conduzem à concessão de aval, nomeadamente à autorização do Concelho de Governo.

Nesse sentido, salienta-se ainda que a extensão do aval até 2014 confere-lhe um período de vigência global de 18 anos, ultrapassando assim o limite máximo de 15 anos previsto no regime legal ao abrigo do qual o mesmo foi concedido⁷⁸, facto que leva a concluir que aquela prorrogação não tem cobertura legal⁷⁹, estando-se perante a atribuição de um novo aval, o qual, contudo, não foi autorizado pelo órgão competente.

Esta circunstância evidencia o incumprimento do art.º 11.º do DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro, na parte em que determina que a concessão de aval da Região é autorizada por deliberação do Conselho do Governo Regional, sendo a factualidade descrita susceptível de configurar uma infracção financeira geradora de responsabilidade sancionatória, por força do preceituado na al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável ao

⁷⁸ E que continua a aplicar-se-lhe, por força do art.º 22.º do DLR n.º 24/2002/M, o qual determina que “*é revogado o Decreto Regional n.º 23/79/M, de 16 de Outubro, sem prejuízo dos avales concedidos ao abrigo deste diploma*”. No mesmo sentido, o art.º 23.º daquele novo diploma, reforça que o mesmo “*entra em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2003, aplicando-se aos avales autorizados após essa data*”.

⁷⁹ Note-se que o DR n.º 23/79/M, ao abrigo do qual aquele aval foi concedido, no seu art.º 6.º, estipula que “*os créditos avalizados terão de ser reembolsados no prazo máximo de quinze anos a contar da data dos respectivos contratos, podendo a Assembleia Regional aprovar a sua prorrogação*”.

Secretário Regional do Plano e Finanças por nos termos da citada norma não ser a entidade legalmente competente para atribuir avales.

Por outro lado, assinala-se que o incumprimento acima referido, só se tornou possível devido à ausência de acompanhamento. Na verdade, verifica-se que o processo da entidade não contém qualquer informação relativa ao pagamento das prestações, desde a concessão do aval (Agosto de 1996) até Agosto de 2000, altura em que, respondendo à solicitação da DRF, a entidade remeteu a informação referente às prestações que haviam sido satisfeitas nesse ano⁸⁰. Contudo, já nessa data era possível detectar a situação de incumprimento, com base nos elementos remetidos, dado que o valor da prestação de capital que estava a ser paga mensalmente (e que se manteve até Setembro de 2004) representava menos de metade do definido no contrato de empréstimo.

Regista-se ainda, que a falta de detecção da situação em referência, permitiu que tenha sido concedido um outro aval à mesma entidade, através da RCG n.º 1782/2001, de 20 de Dezembro, num momento em que a entidade em causa se encontrava em situação de incumprimento.

Divergindo deste entendimento, os responsáveis ouvidos em contraditório alegaram “(...) *não corresponder à realidade que a prorrogação do prazo do aval careça de base legal*”, realçando que «*a expressão "sem prejuízo dos avales concedidos ao abrigo deste diploma" contida no artigo 22.º do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2002/M, apenas significa que os avales concedidos durante a sua vigência (do Decreto Regional n.º 23/79/M) se mantêm plenamente válidos e eficazes*».

Em desenvolvimento desta posição, afirmaram não poder concluir-se pela inaplicabilidade da lei nova “*no que se refere à prorrogação do aval*”, uma vez que o “*regime de aplicação da lei no tempo, constante do artigo 12.º do Código Civil*” determina a aplicação retroactiva das normas do DLR n.º 24/2002/M que regulam “*o conteúdo e efeitos das relações jurídicas estabelecidas, in casu entre o Avalista/Região e o avalizado*”, na medida em que as mesmas introduziram “*um ajustamento às novas concepções e valorações da comunidade e do legislador*”, conferindo “*unidade ao ordenamento jurídico*” neste domínio específico.

Embora o regime consagrado no n.º 2 do mencionado art.º 12.º do Código Civil determine que as relações jurídicas já constituídas são abrangidas pela lei nova quando esta disponha sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, independentemente dos factos que lhes tenham dado origem, não se afigura, que o posicionamento acima apresentado deva merecer acolhimento, porquanto a norma de direito transitório inserida no art.º 23.º do DLR n.º 24/2002/M afasta tal interpretação, ao estatuir que este diploma se aplica aos avales autorizados após 1 de Janeiro de 2003.

Com efeito, caso tivesse sido intenção do legislador abranger com a nova lei as relações jurídicas estabelecidas ao abrigo do Decreto Regional n.º 23/79/M, aquela referência introduzida no art.º 23.º do DLR n.º 24/2002/M encontrar-se-ia destituída de qualquer sentido útil⁸¹.

A este propósito, não será despidendo lembrar, citando o Professor Vaz Serra⁸², que as disposições do art.º 12.º do Código Civil “*não têm mais força vinculativa que as de outras leis ordinárias, pelo que elas não prevalecem sobre o resultado da interpretação destas*”.

⁸⁰ Verifica-se que na mesma missiva foi igualmente solicitada, e remetida, cópia do contrato de empréstimo em causa (bem como o de um outro empréstimo avalizado, existente à data), facto que reforça a conclusão de falta de acompanhamento.

⁸¹ Indo ao encontro do preceituado no n.º 3 do art.º 9.º do Código Civil, existe a presunção de que o legislador “*soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*”.



Face ao exposto mantém-se a apreciação e as conclusões inicialmente tecidas acerca desta matéria pese embora, por estarem reunidos os pressupostos, fixados pelo n.º 8, als. a) a c), do art.º 65.º, da LOPTC, seja de relevar a correspondente responsabilidade financeira sancionatória.

Num dos casos (b), o plano de reembolsos foi alterado⁸³, de semestral para anual, sem que essa alteração tenha sido submetida à competente aprovação. Com efeito, verifica-se que entre o banco e o beneficiário foi assinado um documento, datado de 2 de Julho de 2007, procedendo à alteração da redacção das cláusulas 1ª, 3ª, 5ª e 7ª do contrato de crédito, o qual só deu entrada na DRF a 6 de Fevereiro de 2008. Aquele documento é o único elemento de suporte à alteração ocorrida, a qual, por conseguinte, não foi sujeita à aprovação do SRPF, contrariamente ao que prescreve o art.º 9.º do DR 23/79/M⁸⁴.

- e) Em seis casos (d, e, f, g, h e o), os planos de pagamentos encontravam-se em situação de incumprimento (as prestações em atraso, à data da análise, com referência a 31 de Dezembro de 2008 remontavam a 908 mil euros). Todas as situações estavam a ser acompanhadas pela DSGAL, estando a ser desenvolvidas diligências com vista à respectiva regularização⁸⁵.

3.4. Avaliação do sistema de controlo

Conforme decorre do referido no ponto 3.2, a administração tem vindo a desenvolver esforços no sentido de aperfeiçoar o sistema de controlo da concessão de avales, tendo-se igualmente aferido que o sistema definido no manual de procedimentos se encontra efectivamente implementado por parte da DRF, concluindo-se, relativamente a este órgão, pela existência de um ambiente de controlo favorável ao bom funcionamento dos procedimentos de controlo.

Quanto aos procedimentos de controlo instituídos e ao respectivo funcionamento, importa distinguir entre o sistema de concessão e o de acompanhamento.

Ao nível da concessão, tendo-se concluído pela adequação dos procedimentos de controlo instituídos, verificou-se, através dos testes de conformidade, que os mesmos foram regularmente respeitados, funcionando de forma eficaz, não se tendo identificado falhas significativas.

Relativamente ao acompanhamento, embora os pontos-chave de controlo se encontrem cobertos pelos procedimentos adoptados, os testes efectuados revelaram diversas deficiências ao nível do seu funcionamento, observando-se também que os próprios procedimentos de controlo instituídos revelam algumas lacunas, carecendo por isso de certos aperfeiçoamentos, no sentido de suprimir as deficiências identificadas e melhorar a eficácia do sistema de controlo.

⁸² *In Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 110, pág. 272.

⁸³ Anteriormente já havia ocorrido uma alteração plano de reembolsos, de mensal para semestral, mas esta encontra-se autorizada por despacho do SRPF e subsequente emissão de um anexo ao respectivo certificado de aval.

⁸⁴ Diploma ao abrigo do qual o aval foi concedido e que continua a aplicar-se-lhe, conforme anteriormente referido.

⁸⁵ Apenas num dos casos (e) foi executado o aval, tendo a RAM liquidado a dívida junto do banco, nos termos da RCG n.º 104/2009, de 29 de Janeiro. Encontrava-se em preparação a celebração do acordo de regularização de dívida com o beneficiário, mantendo-se ainda em aberto a possibilidade de cobrança coerciva.

Nos pontos subsequentes dá-se conta dos principais aspectos que evidenciam essas necessidades de aperfeiçoamento especialmente ao nível do enquadramento da atribuição dos avales e do desenvolvimento dos mecanismos de acompanhamento dos avales concedidos.

3.4.1. Ao nível da concessão

A) Cobertura do aval

A análise efectuada indica que as garantias prestadas pela RAM, em regra, cobrem 100% das respectivas operações de crédito subjacentes. Esta circunstância apresenta-se como um elemento potenciador do risco que é assumido pela Região, na medida em que sendo a obrigação financeira coberta na íntegra pela garantia da Região, o mutuante terá um interesse limitado em avaliar correctamente o risco decorrente dessa operação e, nomeadamente, em avaliar de forma adequada a fiabilidade creditícia do mutuário.

Essa falta de interesse em minimizar o risco de não reembolso do empréstimo pode encorajar os mutuantes a concederem empréstimos com um risco comercial superior ao normal, aumentando assim o montante das garantias de alto risco na carteira do avalista – tal é também o entendimento que se encontra expresso na Comunicação (2000/C 71/07) da Comissão Europeia⁸⁶.

Como forma de evitar essa deficiente avaliação do risco por parte do mutuante, a Comissão Europeia propõe uma percentagem de, pelo menos, 20% não coberta pela garantia estatal como um limite adequado para incentivar o mutuante a avaliar correctamente a fiabilidade creditícia do mutuário, a garantir de forma adequada os seus empréstimos e a minimizar o risco associado à transacção.

Nesta conformidade, seria conveniente equacionar em sede de eventual alteração do regime de avales, sobretudo no caso das entidades candidatas não integrarem o SPER, o estabelecimento de limites para a cobertura da garantia sobre o montante em dívida.

No exercício do contraditório os responsáveis vieram informar que *“esta matéria tem sido objecto de análise por parte da Região, estando em equação a introdução de alterações no regime da concessão de avales que contemplem as orientações da Comissão Europeia”*.

B) Observância dos princípios gerais aplicáveis

A subversão, num caso, da sequência lógica das operações concretizada pela concessão do aval depois de o contrato de empréstimo ter sido assinado e de o crédito estar totalmente utilizado, põe em causa o papel, a utilidade e a eficácia da análise realizada pelos serviços da SRPF, assim como o respeito pelo regime legal aplicável, nomeadamente o art.º 11.º e 13.º do DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro. Leva igualmente a questionar em que medida ficou assegurado o respeito pelos princípios da igualdade e pelas regras de concorrência, bem como a independência da própria análise, a qual assentou em factos *“consumados”* e em documentos que validam o compromisso superiormente assumido.

Mesmo nas restantes situações em que a concessão do aval tem subjacente a celebração de contratos programa ou de outros contratos celebrados entre a RAM e o beneficiário do aval, o pressuposto do recurso ao crédito com o aval da Região, coloca as respectivas entidades numa situação mais favorável

⁸⁶ Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias.



do que outras que venham a pretender um aval, o que exige especial cuidado por parte da administração no sentido de assegurar a observância do princípio da igualdade e das regras de concorrência.

C) Finalidade das operações e beneficiários envolvidos

Nem sempre ficou claramente identificada a finalidade das operações de crédito a garantir, tal como pressuposto na al. e), do n.º 2, do art. 9.º, conjugado com o art.º 5.º, do diploma que regulamenta os avales, salientando-se que a falta de precisão na finalidade indicada (no certificado de aval ou no contrato de empréstimo) pode potenciar a utilização parcial do empréstimo em fins diferentes daqueles que estavam subjacentes à autorização do aval, ou mesmo em finalidades sem enquadramento legal, tal como verificado no processo da *GESBA*.

D) Verificação das condições legais para a autorização do aval

Embora a análise realizada pelos serviços da DRF aos pedidos de concessão de aval da RAM tenha contemplado sistematicamente a verificação do cumprimento de todas as regras legais previstas no DLR n.º 24/2002/M, nomeadamente as condições (cumulativas) de autorização previstas no respectivo art. 6.º, nem sempre ficou evidenciado o seu integral cumprimento, designadamente no que respeita às al. c) e d) do n.º 1 do referido artigo.

Não ficou geralmente demonstrada (cfr. o ponto 3.3.1.3) nos avales autorizados, a compatibilidade das características económicas, financeiras e organizacionais dos beneficiários com as responsabilidades que pretendiam assumir (al. c) antes mencionada), pelo que a decisão adoptada, não se encontra suficientemente sustentada, revelando-se esta situação recorrente (cfr. Relatório da auditoria realizada pelo TC em 2002).

E) Fixação de contragarantias

Não existem critérios pré-definidos que tipifiquem as situações em que devam ser exigidas, ou dispensadas, contragarantias aos beneficiários dos avales.

Em geral, os fundamentos que são invocados para a dispensa da apresentação de garantias são, consoante os casos: o facto de as entidades serem propriedade da Região, a existência de mecanismos de financiamento que permitem à entidade fazer face aos encargos, nomeadamente através de contrato-programa e o reduzido risco da operação pelo facto da entidade ser acompanhada pela respectiva tutela (ou pelo IDRAM no caso dos contratos programa celebrados com as Associações e clubes desportivos).

De notar que a declaração de compromisso assinada pelas Associações e clubes desportivos onde se comprometem a não hipotecar ou onerar o imóvel objecto de empréstimo durante o período de vigência do mesmo afigura-se insuficiente para proteger a posição do avalista⁸⁷, na medida em que a mesma não oferece segurança jurídica suficiente para garantir, em qualquer situação, a defesa do interesse da Região. Tal circunstância é agravada pelo facto do custo daquele património estar a ser

⁸⁷ Registe-se que nos casos analisados relativos a este tipo de entidades, financiadas através de contrato-programa, existe ainda uma declaração emitida como anexo ao certificado de aval, através da qual o avalista renuncia à execução prévia do património do devedor em caso de execução do aval.

suportado pela Região, através de contrato-programa⁸⁸. Pelo atrás referido, entende-se que o regime que estabelece a faculdade de exigência de contragarantias ao beneficiário de aval da Região carece de aperfeiçoamento, no sentido de serem claramente definidas quais as situações que poderão fundamentar a dispensa da prestação de contragarantias por parte dos beneficiários do aval da RAM.

Relativamente a esta questão, os responsáveis vieram alegar em contraditório que *“apesar de não existirem (...) critérios pré-definidos que tipifiquem as situações de exigência ou dispensa de contragarantias, os critérios seguidos pela DRF têm sido sempre coerentes: não solicitar contragarantias no caso de entidades com capitais maioritariamente públicos e entidades com utilidade pública que usufruem de apoios públicos para o pagamento do serviço da dívida; e solicitar no caso dos potenciais beneficiários não se enquadrarem naquelas situações”*.

De acordo com a resposta dada, *“a lógica seguida tem sido a de assegurar que o serviço da dívida dos empréstimos avalizados será cumprido sem a intervenção da Região na qualidade de avalista. Nos casos das empresas públicas e das entidades que auferem de subsídios para o pagamento do serviço da dívida, na lógica do avalista, não existe risco de incumprimento que justifique a apresentação de contra-garantias. Nos restantes casos, a situação é diversa, justificando-se a apresentação de contra-garantias, de forma a que um eventual pagamento por parte do avalista seja compensado com o recurso à execução de garantias reais. Deste modo se explica que o n.º de hipotecas tenha aumentado nos últimos anos”*.

Sem contestar a coerência dos critérios seguidos pela DRF no exercício daquela faculdade legal, considera-se que é possível um melhor enquadramento da mesma através da tipificação das situações que poderão fundamentar a dispensa da prestação de contragarantias por parte dos beneficiários do aval da RAM.

F) Observância das normas procedimentais aplicáveis

Observou-se que, de uma forma geral, o processo de instrução e concessão dos avales foi realizado em conformidade com os procedimentos e circuitos instituídos para o efeito tendo os serviços da DRF efectuado em todos os processos uma apreciação do pedido, à luz das regras e normas legais aplicáveis, recorrendo aos modelos previstos no manual de procedimentos (cfr. o ponto 3.3.1.5).

3.4.2. Ao nível do acompanhamento

A) Acompanhamento da utilização do crédito

Na maior parte dos avales concedidos, a competência para autorizar a utilização do crédito avalizado foi delegada nas secretarias regionais com a tutela do sector do beneficiário, não se tendo observado, contudo, evidências desses actos de delegação de competências do SRPF, excepto nas situações em que tal ficou definido nos certificados de aval. Assim, poderá estar comprometida a legalidade de alguns daqueles actos autorizadores, em particular no caso do desporto, em que essas competências foram exercidas pelo IDRAM (cfr. o ponto 3.3.2.1).

⁸⁸ Por meio deste instrumento a Região, através do IDRAM, suporta, de forma escalonada no tempo, o custo da construção das infra-estruturas desportivas, incluindo os encargos financeiros decorrentes do contrato de financiamento junto da banca, obtido com o aval da RAM. Assim, o recurso ao crédito por parte daquelas entidades reverte em encargo para a Região, pelo que, em substância, tal configura um recurso ao financiamento de forma indirecta por parte da RAM.



Nas situações em que a utilização do crédito é autorizada ou acompanhada por outras entidades, o tipo de informação que lhes é exigida pela DRF mostra-se insuficiente para o controlo em causa, carecendo por isso de uma melhoria qualitativa, no sentido daqueles elementos melhor evidenciarem o acompanhamento realizado pelas entidades.

Por outro lado, no que se refere à remessa dos mapas de acompanhamento previstos, registaram-se situações de incumprimento reiterado por parte das entidades encarregues do mesmo, prejudicando a oportunidade e efectividade do controlo exercido pela DRF nesse âmbito, o que exige correcção no sentido de garantir que todas as utilizações do crédito avalizado sejam sempre objecto de um adequado acompanhamento.

B) Cumprimento das condições fixadas no certificado de aval

Após a emissão dos certificados de aval, ocorreram 2 situações de alteração à ficha técnica da operação de crédito, sem o prévio conhecimento da SRPF, e em desrespeito pelo n.º 3 do artigo do art. 12.º do DLR n.º 24/2002/M (cfr. o ponto 3.3.2.2.). Cabe no entanto realçar que num dos casos tais alterações foram validadas posteriormente.

Nem sempre foi possível confirmar o integral cumprimento das obrigações dos beneficiários, bem como de outras condições fixadas aquando da concessão do aval, designadamente o envio de elementos à DRF⁸⁹, dado que alguns documentos existentes nos processos não foram objecto de qualquer registo por parte dos serviços da DRF, que indicasse a respectiva data de envio ou não identificavam o seu remetente. Noutras situações, não existem quaisquer comprovativos da documentação exigida nos processos.

Pese embora as diligências efectuadas pelos serviços da DRF junto dos beneficiários do aval no sentido de regularizarem as suas obrigações (designadamente mediante o envio, de vários ofícios), estas nem sempre obtiveram resposta, não estando previstas consequências para os casos de incumprimento. Não dispondo a SRPF de mecanismos para fazer cumprir as condições estabelecidas aquando da concessão do aval, estas revelam-se ineficazes, ficando toda a actuação dos serviços competentes para de acompanhamento dos avales, limitada e dependente da “*boa vontade*” dos beneficiários.

Num dos casos (CAPFM) em que a concessão do aval ficou condicionada à prestação de garantias reais a favor da RAM (cfr. o ponto 3.3.2.4), não ficou comprovada a sua efectivação, verificando-se que à data de concessão do aval, ainda não havia qualquer escritura ou registo provisório dos imóveis em causa, a favor da RAM. Esta situação revela uma falha ao nível do processo de concessão do aval, que foi autorizado sem que estivesse demonstrado o cumprimento de todas as condições para o efeito.

C) Informação de acompanhamento dos planos de pagamento

O facto dos mapas de controlo dos planos de pagamento da dívida não se encontrarem acompanhados de um plano previsional do serviço da dívida dificulta a imediata avaliação do pontual cumprimento das prestações por parte do beneficiário, o que prejudica a eficiência desse controlo, afectando em última instância, a sua própria eficácia (cfr. o ponto 3.3.2.5.).

⁸⁹ Nomeadamente a cópia do contrato de crédito assinado no prazo de 30 dias a contar da data da assinatura; comprovativos das amortizações do capital e do pagamento dos juros no prazo de 30 dias a contar da data de vencimento dos encargos; até 31 de Julho de 2008, documentos de prestação de contas e respectivos anexos relativos ao ano anterior; extracto da conta do empréstimo.

Acresce que, o facto do preenchimento daqueles mapas estar dependente dos elementos remetidos pelos beneficiários dos avales, os quais muitas vezes não remetem qualquer informação, ou não a remetem dentro do prazo estipulado, obvia a que os referidos mapas forneçam informação acerca dos montantes em incumprimento, não permitindo por isso extrair conclusões seguras sobre a situação em que se encontra o plano de pagamentos.

Com efeito, dada a incidência de falta de remessa atempada dos elementos por parte dos beneficiários, conclui-se que, em muitas situações, a DRF apenas consegue obter informação acerca da situação do empréstimo através de troca de informação com o banco, por vezes pontualmente quando este vem já denunciar a situação de incumprimento, mas para a generalidade dos casos, só obtém essa informação anualmente quando solicita aos bancos o reporte da situação dos empréstimos a 31 de Dezembro.

Registe-se ainda, no que toca ao referido reporte da situação da dívida a 31 de Dezembro, que em grande parte dos casos, os bancos embora obrigados a remeter essa informação até 31 de Março de cada ano, só dão cumprimento a essa obrigação após solicitação formal da DRF.

D) Cumprimento dos planos de pagamento

Existem situações de reiterado incumprimento dos planos de pagamento acordados, ainda que na maior parte das vezes esses incumprimentos sejam temporários (cfr. o ponto 3.3.2.6). Contudo, em algumas situações, os mesmos resultaram na execução do aval da Região, com os consequentes custos para o erário público, conforme se deu conta no ponto 3.1.3.

Verificou-se também a ocorrência de planos de pagamentos, ou alterações aos mesmos, não conformes com as normas aplicáveis, ou mesmo sem cobertura legal, tendo na sua origem actuações irregulares ou falhas no acompanhamento da administração, por vezes conjugadas com o desrespeito pelas normas estabelecidas por parte dos mutuários e dos mutuantes, conforme resulta do ponto 3.3.2.6. Embora a maior parte dessas situações seja antiga, não podendo por isso ser avaliadas à luz do actual sistema de controlo, o facto é que os seus efeitos perduram pelo tempo de vida do aval.

As situações de incumprimento descritas demonstram a necessidade de um apertado acompanhamento por parte da DRF, a qual contudo não dispõe de meios efectivos para as solucionar. Com efeito, constata-se que a DRF não dispõe de mecanismos para obrigar os beneficiários a cumprir com as suas obrigações, seja no que se refere ao cumprimento das prestações, seja apenas no que se refere à mera remessa de documentação.

No que respeita às entidades que recebam transferências da administração, essa dificuldade encontra-se agora colmatada, dado que a partir de 2008 a SRPF encontra-se autorizada⁹⁰ a efectuar retenções das verbas que lhes estejam destinadas, sempre que exista qualquer situação de incumprimento das mesmas para com a administração. Mas quanto às restantes entidades, dada a própria natureza do aval, após a sua emissão, a administração fica numa situação de dependência da boa actuação dos respectivos beneficiários, tendo apenas como último recurso a denúncia da caducidade do aval, nos casos em que tal se aplique.

Tais circunstâncias alertam para a necessidade de especiais cuidados aquando da concessão do aval, seja no que se refere à criteriosa análise do risco de cada operação, na exigência de prestação de contragarantias, ou na estipulação de cláusulas que dissuadam fortemente qualquer incumprimento por

⁹⁰ Através de norma introduzida no diploma que aprovou o Orçamento da RAM para 2008 (art. 40.º), assim como no que aprovou o Orçamento da RAM para 2009 (art. 42.º).



parte de mutuários e mutuantes, sendo certo que tais medidas apenas terão efectividade através de um acompanhamento sistemático que instigue ao escrupuloso cumprimento dos compromissos assumidos pelas partes.

Neste contexto, os responsáveis ouvidos em contraditório vieram salientar que *“a DRF efectua um acompanhamento muito apertado das situações recorrentes de incumprimentos pontuais, tomando todas as iniciativas ao seu alcance para que essas situações sejam ultrapassadas. Muitas dessas iniciativas consistem em contactos telefónicos e em reuniões com os beneficiários dos avales, o que, em parte, explica que os incumprimentos sejam temporários”*.

Ao mesmo tempo, foi sublinhado que, *“nos casos em que os incumprimentos se tornam irreversíveis, a DRF tem proposto a celebração de acordos com os bancos para o pagamento da dívida avalizada, celebrado, em simultâneo, acordos de regularização dessa dívida com os beneficiários dos avales, mediante condições (prazo e taxa de juro) mais consentâneas com a capacidade financeira dos mesmos”*, sendo referido, em conclusão, que *“(…) numa primeira fase o esforço do erário público é significativo, mas (…) existe a perspectiva desses valores serem ressarcidos ao longo dos anos”*.

As alegações produzidas destacam ainda, que *“(…) todo o edifício de atribuição e acompanhamento dos avales tem sido construído de forma consistente e com grande persistência. As falhas detectadas e as situações em que a Região foi chamada a intervir na qualidade de avalista têm servido, de forma decisiva, para a melhoria desse “edifício”. Sendo um trabalho inacabado, ainda sujeito a melhorias, julgamos que não podem ser negadas as melhorias introduzidas ao longo dos últimos anos”*.

Face às observações de que *“as situações de incumprimento do regime legal não acarretam consequência para os faltosos”* e de que a *“DRF não está dotada de poderes para exigir aos beneficiários dos avales o cumprimento das suas obrigações informativas e fiduciárias”*, expressas nas al. h) e k) do ponto 1.2, e nos pontos B), C) e D) do presente ponto 3.4.2, os responsáveis salientaram *“os passos significativos que foram dados em matéria de acompanhamento dos avales, que têm permitido identificar situações de incumprimento e agir no sentido da sua rápida resolução”*, nomeadamente as *“inúmeras diligências no sentido de obter a informação necessária para o integral acompanhamento dos avales prestados (…)”* e a adopção de *“medidas punitivas para as situações de incumprimento, como é o caso da faculdade de serem retidas importâncias até que as obrigações declarativas sejam satisfeitas ou o condicionar a emissão de parecer quanto à atribuição de apoios à apresentação dos elementos em falta”*.

No entanto, reconheceram que *“[s]ubsistem (….) situações em que a DRF não dispõe (….) de meios para obter as informações obrigatórias, estando dependente da boa vontade dos beneficiários dos avales”*, assim como a necessidade e importância de alterar este circunstancialismo.

4. Emolumentos

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio⁹¹, são devidos

⁹¹ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art. 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.

emolumentos pela Direcção Regional de Finanças no montante de € 1.716,40 (cfr. Anexo VI).



5. Determinações Finais

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Remeter um exemplar deste relatório a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, assim como ao Senhor Director Regional de Finanças;
- c) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as diligências efectuadas para dar acolhimento às recomendações constantes deste relatório;
- e) Fixar os emolumentos devidos em € 1.716,40, conforme a nota constante do Anexo VI;
- f) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação de Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças e do Senhor Director Regional de Finanças.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 15 de Dezembro de 2009.

O Juiz Conselheiro,

(Alberto Fernandes Brás)

O Assessor,

(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)



ANEXOS



Anexo I - Enquadramento legal e organizacional da concessão de avales

Regime de concessão de avales

De acordo com os princípios gerais, constantes do artigo 1.º do DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro⁹², a concessão de avales reveste-se de carácter excepcional, fundamenta-se em manifesto interesse para a economia regional e faz-se com respeito pelo princípio da igualdade e pelas regras de concorrência nacionais e comunitárias e em obediência ao disposto naquele diploma.

Nos termos do art.º 3.º do dito diploma, e de harmonia com o preceituado pelo art.º 36.º, n.º 1, alínea e), do EPARAM, compete à ALM estabelecer o limite máximo dos avales a conceder pelo Governo Regional em cada ano, fixando-o no decreto legislativo regional que aprova o orçamento.

Estabelece-se ainda, no art.º 4.º, que poderão ser avalizadas pela Região as operações de crédito, nacionais ou internacionais, a realizar por qualquer sujeito de direito, sendo que a garantia a operações de crédito a realizar por empresas privadas só poderá ser concedida quando se trate de empresas que tenham sede, direcção efectiva ou estabelecimento estável na RAM e aí exerçam a sua actividade principal.

Quanto à finalidade das operações subjacentes, determina o artigo 5.º que *“o aval será prestado a operações de crédito que tenham por finalidade a celebração e execução de projectos de investimento ou acções enquadráveis na estratégia de desenvolvimento regional, vertida no Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Região Autónoma da Madeira, bem como a reestruturação de sectores, o saneamento do sector da saúde e a substituição de empréstimos, nos termos do artigo 6.º deste diploma”*⁹³.

Das condições para a autorização do aval da Região destaca-se o disposto no n.º 1 do art. 6.º, onde se estabelece que o aval será aprovado quando se verificarem, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) Ter a Região participação na entidade beneficiária do aval ou interesse no projecto ou acção que justifique a concessão do aval, aferido, designadamente, pela sua importância em termos de concretização da estratégia de desenvolvimento regional;
- b) Existir um projecto de investimento ou um estudo especificado da operação a garantir, bem como uma operação financeira rigorosa;
- c) Apresentar o beneficiário do aval características económicas, financeiras e organizacionais suficientes para fazer face às responsabilidades que pretende assumir;
- d) Ser o aval imprescindível para a realização da operação de crédito, designadamente por inexistência ou insuficiência de outras garantias, aferido por declaração emitida pela entidade credora.

Adicionalmente a estas condições, estipula-se que o aval destina-se a assegurar a elaboração e execução de projectos de investimento, acções ou projectos de reestruturação que visem pelo menos um dos objectivos fixados no n.º 2 da norma em apreço.

⁹² Na redacção dada pelo DLR n.º 19/2005/M, de 24 de Novembro, que procedeu à sua republicação, com as alterações introduzidas pelo artigo 13.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de Janeiro, e pelo artigo 13.º do DLR n.º 45/2008/M de 31 de Dezembro

⁹³ Redacção introduzida pelo art. 13.º do DLR n.º 45/2008/M, de 31 de Dezembro (ORAM para 2009). A redacção vigente em 2008 (resultante do art. 13.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de Janeiro - ORAM para 2008 e da Declaração de Rectificação n.º 11/2008, de 14 de Março) não incluía *“o saneamento do sector da saúde”*. Por seu turno, a versão anterior a 2008 tinha a seguinte redacção: *“o aval será prestado a operações de crédito que tenham por finalidade a elaboração e execução de projectos de investimento ou acções enquadráveis na estratégia de desenvolvimento regional, vertida no Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Região Autónoma da Madeira, bem como a reestruturação de sectores”*.

A utilização dos créditos garantidos terá de iniciar-se nos 120 dias seguintes à emissão do certificado de aval e deverá estar concluída no prazo de 5 anos. O respectivo reembolso deverá ocorrer no prazo máximo de 30 anos⁹⁴ a contar da data do contrato (artigos 8.º e 13.º).

A concessão de aval pela Região poderá ficar dependente da prestação de contra-garantias pelas entidades beneficiárias, nos termos a fixar pela secretaria regional com a tutela das finanças (conforme art. 7.º do diploma). Sem prejuízo destas garantias, e nos termos do art. 18.º, a Região goza de privilégio mobiliário geral sobre os bens das entidades beneficiárias do aval pelas quantias que tenha despendido, sendo os seus créditos graduados conjuntamente com os previstos na alínea a) do n.º 1 do art. 747.º do Código Civil, pagando-se à RAM primeiro do que às autarquias locais.

A autorização para a concessão do aval da Região é da competência do Conselho do Governo, o qual (cfr. o art.º 11.º) delibera na sequência de despacho de aprovação do secretário regional com a tutela das finanças que será precedido de uma análise fundamentada do respectivo processo.

Nos termos do art. 17.º do diploma em referência, a concessão de aval por parte da RAM confere ao Governo Regional, através da SRPF, o direito fiscalizar a actividade da entidade beneficiária, tanto do ponto de vista financeiro como operacional, podendo para tal a SRPF solicitar o apoio técnico da secretaria que tutela o sector de actividade do beneficiário, a qual verificará a conformidade da execução material dos projectos ou acções com a finalidade da operação objecto de aval.

Em concretização da norma do art.º 19.º do DLR n.º 24/2002/M, que impõe a cobrança de uma taxa de aval às entidades beneficiárias, foi publicada a Portaria n.º 80/2007, de 17 de Agosto (cuja vigência retroagiu a 1 de Janeiro de 2007 sendo aplicável aos avales concedidos a partir dessa data) que definiu a percentagem da taxa de aval a cobrar pela RAM às entidades beneficiárias, tendo revogado o anterior diploma⁹⁵, sem prejuízo das taxas de aval cobradas ao abrigo do mesmo⁹⁶.

Nos termos da alínea a) do ponto 1 daquela Portaria, a taxa de aval a cobrar pode variar entre o mínimo de 0,2% e o máximo de 2% ao ano, de acordo com a tabela aí definida. Nas al. b) e c) do mesmo n.º 1 elencam-se as condições em que a taxa de aval pode ser minorada ou agravada⁹⁷.

Enquadramento organizacional

A Direcção Regional de Finanças (DRF)⁹⁸ é um serviço central da administração directa da RAM que prossegue a política da SRPF na área das finanças, cuja estrutura orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 5/2008/M, de 21 de Fevereiro, posteriormente alterado pelo DRR n.º 13/2008/M, de 25 de Junho.

⁹⁴ Esta redacção foi introduzida pelo art. 13.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de Janeiro (ORAM para 2008). Na versão original o prazo máximo de reembolso era de 25 anos.

⁹⁵ Portaria n.º 206-A/2002, de 24 de Dezembro, rectificada pela Declaração de Rectificação, publicada no JORAM, I Série, n.º 10, e pela Declaração de Rectificação n.º 1, publicada no JORAM, I Série, n.º 10, 4.º Suplemento, ambos de 30 de Janeiro de 2003.

⁹⁶ Em termos gerais, o regime de cobrança de comissão de aval ao abrigo da Portaria n.º 206-A/2002 é em tudo idêntico ao que vigora actualmente, com excepção da possibilidade de isenção da taxa de aval quando verificadas as circunstâncias previstas no seu ponto 5, ou seja, quando a Região tiver participação no capital social da entidade beneficiária superior a 50%, ou no caso das entidades beneficiárias do aval usufruírem do apoio do orçamento público, quer regional, nacional ou comunitário, sob a forma de bonificação de juros ou incentivos para a amortização da dívida, no âmbito de programas públicos de apoio ao investimento.

⁹⁷ De acordo com a al. b) do n.º 1 da Portaria n.º 80/2007, a taxa de aval pode ser fixada em 0,1% ao ano quando a Região tenha uma participação na entidade beneficiária superior a 50% [i] ou quando a entidade beneficiária do aval usufruir de apoios do orçamento público, quer regional, nacional ou comunitário, sob a forma de bonificação de juros ou incentivos para a amortização da dívida no âmbito de programas públicos de apoio ao investimento [ii].

Por sua vez, segundo a al. c) do n.º 1 daquela Portaria, a taxa de aval é agravada em 50% nos casos em que a Região se substitua ao beneficiário do aval no pagamento de qualquer prestação de capital ou de juros.



Nos termos do art.º 2.º, n.º 1, da respectiva orgânica, a DRF “(...) *tem por missão administrar a tesouraria do Governo Regional, executar a política regional no sector das finanças e controlar as acções necessárias ao domínio da actividade financeira da Região Autónoma da Madeira*”.

De acordo com o art.º 2.º, n.º 2, da referida lei orgânica, a DRF prossegue, entre outras, as seguintes atribuições, em matéria de concessão de avales por parte da RAM:

- “j) Instruir e acompanhar os processos de concessão de avales da Região e fiscalizar as entidades beneficiárias, nos termos da lei;*
- l) Assegurar a aquisição de activos e a assunção e regularização de passivos e responsabilidades financeiras da Região;*
- m) Recuperar créditos decorrentes de operações de intervenção financeira”.*

Conforme decorre do art.º 4.º, n.º 1, da Portaria n.º 37/2008, de 9 de Abril⁹⁸, tais competências encontram-se atribuídas à Direcção de Serviços de Garantias e Autarquias Locais (DSGAL), a qual tem por atribuições instruir e acompanhar a concessão de avales, a assunção e regularização de passivos, e a recuperação de créditos, nos termos concretizados pelas alíneas a) a c) do n.º 2 daquele artigo.

A estrutura da DSGAL compreende ainda uma Divisão de Autarquias Locais, criada pelo Despacho do Secretário Regional do Plano e Finanças n.º 48/2008, de 10 de Abril, com as competências previstas nas alíneas d) a j) do n.º 2 do referido artigo.

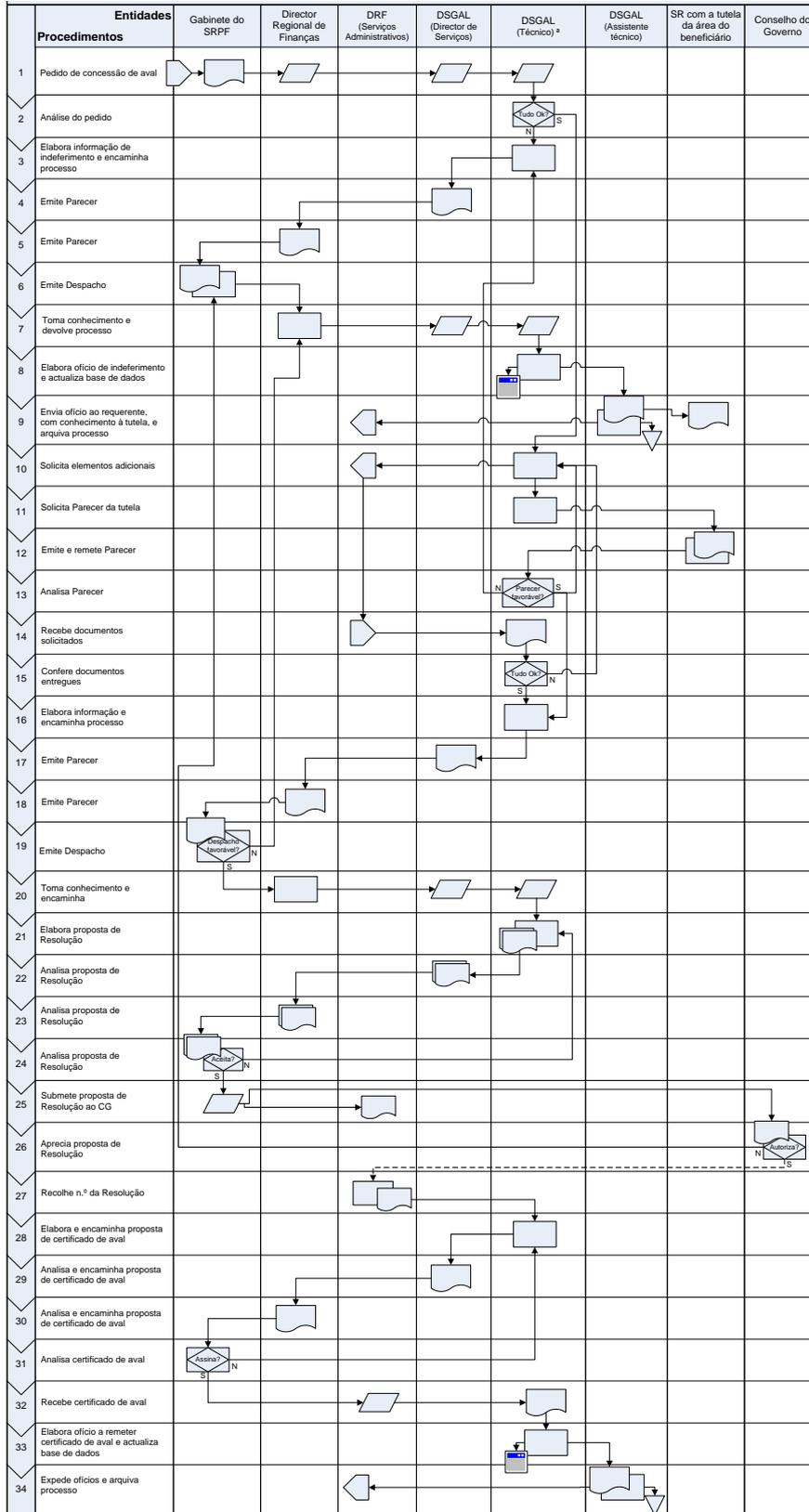
Os recursos humanos afectos à DSGAL, no que respeita à área das garantias (não considerando portanto a Divisão de Autarquias Locais), compreendem um director de serviços, um técnico superior e um técnico profissional afecto a tempo parcial (trata-se de um funcionário dos serviços administrativos da DRF que presta apoio administrativo à DSGAL).

A DSGAL recebe apoio jurídico de um jurista do Gabinete do SRPF, para as diligências desenvolvidas internamente, recorrendo a um jurista externo, em regime de prestação de serviços, nos casos que envolvam acções em tribunal.

⁹⁸ A DRF resultou da reestruturação da DRPF (operada pelo DRR n.º 2/2008/M, de 15 de Fevereiro) tendo, em matéria de avales, recebido as atribuições que lhe estavam adstritas pelo DRR n.º 21/2005/M, de 21 de Abril.

⁹⁹ Diploma que aprovou a estrutura nuclear da Direcção Regional de Finanças e as atribuições e competências das respectivas unidades orgânicas, fixando o limite máximo de unidades orgânicas flexíveis.

Anexo II - Circuito da concessão de avales





Notas descritivas

- 1 O requerente formaliza o pedido de concessão de aval da RAM, em ofício dirigido ao SRPF.

O chefe do Gabinete do SRPF despacha o pedido para o DRF.

O DRF despacha o pedido para o Director de Serviços da DSGAL¹⁰⁰ que o encaminha para o técnico que procederá à análise.

- 2 O técnico da DSGAL procede à análise preliminar do pedido com base nos elementos disponíveis, nomeadamente quanto à compatibilidade do aval com o:

- Tipo de entidade (art. 4.º);
- Tipo de operação e finalidade do crédito (arts. 4.º e 5.º);
- Respeito pelos princípios gerais (art. 1.º);
- Cabimento no limite dos avales fixado (art. 3.º).

A análise do pedido é efectuada com base no modelo (Imp PAR 01-02) definido no manual de procedimentos.

- 3 Caso o pedido de aval não reúna todos os requisitos exigidos a sua concessão, o técnico elabora uma informação de indeferimento (Imp PAR 01-02) que é encaminhada, juntamente com a documentação, para o Director de Serviços.
- 4 O Director de Serviços da DSGAL emite parecer e submete a informação à consideração do DRF.
- 5 O DRF emite parecer e submete à decisão do SRPF.
- 6 O SRPF emite despacho e devolve o processo.
- 7 O DRF toma conhecimento da decisão e devolve o processo.
- 8 O técnico elabora ofício de indeferimento (Ofício PAR 01-01) e encaminha o processo para o assistente técnico.

O Director de Serviços da DSGAL procede à actualização do mapa (Imp PAR 01-05) – avales indeferidos.

- 9 O assistente técnico remete o ofício de indeferimento ao requerente, com conhecimento à Secretaria Regional com a tutela da área, e arquiva o processo.
- 10 Caso o pedido reúna os requisitos mas não contenha todos os elementos exigidos (Imp PAR

¹⁰⁰ Para uma leitura rigorosa deste circuito, deverá ter-se em conta que, em resultado das particularidades de funcionamento da DSGAL, as tarefas que se apresentam como sendo da responsabilidade do “técnico” podem ser efectuadas pelo técnico superior afecto àquele departamento ou pelo próprio Director de Serviços. Registe-se ainda que o “assistente técnico” é um funcionário dos serviços administrativos da DRF que presta apoio à DSGAL, não integrando, por isso, a estrutura da direcção de serviços.

01-01), o técnico solicita ao requerente os elementos em falta (Ofício PAR 01-02).

Este procedimento pode repetir-se em qualquer altura durante a análise do pedido, sempre que estejam em falta elementos necessários à análise.

- 11** O técnico que está a analisar o pedido de aval elabora o ofício a solicitar o parecer do Secretário Regional com a tutela da área (Ofício PAR 01-03).

O ofício é submetido à apreciação do Director de Serviços da DSGAL e, seguidamente, do DRF, após o que, é encaminhado para o Gabinete do SRPF. Após a assinatura pelo chefe do gabinete, o ofício é remetido aos serviços administrativos da DRF para ser expedido.

- 12** A Secretaria Regional com a tutela da área emite o parecer e remete-o ao Gabinete do SRPF, que procede ao seu envio à DRF que o reencaminha para a DSGAL.
- 13** O técnico que está a analisar o pedido de aval procede à análise do parecer do Secretário Regional com a tutela da área.

Se o parecer for desfavorável, elabora a informação de indeferimento (pontos 3 a 9).

Quando o parecer é favorável e se houver necessidade de recolher mais informação, solicita-a ao requerente (ponto 10).

Se estiver na posse de todos os elementos necessários, o técnico procede à elaboração da informação e encaminha o processo (ponto 16).

- 14** A documentação remetida pelo requerente é recebida pelos serviços administrativos da DRF (por vezes através do Gabinete do SRPF), sendo despachada pelo DRF para a DSGAL.
- 15** Após conferir os documentos remetidos pelo requerente, o técnico solicita novos elementos se necessário.
- 16** Quando o processo se encontra devidamente instruído o técnico elabora a informação (Imp PAR 01-02), que encaminha para o Director de Serviços da DSGAL, juntamente com toda a documentação recebida.
- 17** O Director de Serviços emite parecer e submete a informação à consideração do DRF.
- 18** O DRF emite parecer e submete a informação para decisão do SRPF.
- 19** O SRPF emite despacho e devolve o processo.
- 20** O DRF toma conhecimento da decisão e devolve o processo.

(Pode ocorrer ser o Director de Serviços da DSGAL a tomar conhecimento, em caso de ausência do Director Regional, mas apenas quando a decisão é favorável, caso contrário fica a aguardar).

- 21** O técnico elabora a proposta de Resolução (Imp PAR 01-03) a submeter à aprovação do CG. (A minuta é elaborada em duas vias).
- 22** O Director de Serviços da DSGAL analisa a proposta de Resolução e submete-a à consideração do DRF.
- 23** O DRF analisa a proposta de Resolução e submete-a à decisão do SRPF.



- 24 O SRPF analisa a proposta de Resolução e aprova-a ou devolve-a para alteração.
- 25 O SRPF submete a proposta de Resolução ao CG.

(Na altura em que a proposta de Resolução é submetida a CG a 2.^a via da minuta é encaminhada para os serviços administrativos da DRF).

- 26 O CG procede à apreciação da proposta e aprova a Resolução.

Caso a proposta de Resolução não seja aprovada, o SRPF emite despacho (volta ao ponto 6).

- 27 Após a aprovação da Resolução, a secretária do DRF obtém telefonicamente da Presidência do GR o n.º da Resolução e aponta-o na minuta que tem na sua posse, entregando-a de seguida ao técnico da DSGAL.
- 28 Após tomar conhecimento da RCG, o técnico elabora a proposta de certificado de aval (Imp PAR 01-04).

(Em simultâneo, poderá ser também elaborado o ofício de remessa do certificado de aval ao beneficiário, e o ofício em que é dado conhecimento à Secretaria Regional com a tutela da área. Quando assim ocorre, os ofícios acompanham a proposta de certificado de aval. Caso contrário, os ofícios são elaborados posteriormente, após o certificado se encontrar assinado).

- 29 O Director de Serviços da DSGAL analisa a proposta de certificado de aval e submete-a à consideração do DRF.
- 30 O DRF analisa a proposta de certificado de aval e submete-a à decisão do SRPF.
- 31 O SRPF assina o certificado de aval ou devolve a proposta para rectificação.
- 32 Após a assinatura, o certificado de aval é remetido à secretária do DRF que o envia ao técnico responsável para elaborar os ofícios (referidos no ponto 28). Caso o certificado já esteja acompanhado dos ofícios (ver ponto 28) os documentos são entregues aos serviços administrativos para serem expedidos.
- 33 Quando recebe o certificado de aval assinado, o técnico elabora o ofício de remessa de certificado ao beneficiário (Ofício PAR 01-04), bem como, o ofício para dar conhecimento à Secretaria Regional com a tutela da área, encaminhando depois o processo para o assistente técnico.

A actualização da base de dados dos avales concedidos, é efectuada pelo Director de Serviços da DSGAL no que respeita aos mapas (Imp PAR 01-06), (Imp PAR 01-07) e (Imp PAR 01-08), ficando o técnico responsável pelo preenchimento dos mapas de acompanhamento, com excepção do mapa (Imp IT PAR 01-03), cuja actualização é da responsabilidade do assistente técnico.

- 34 O assistente técnico encaminha os ofícios e o certificado de aval para serem expedidos e arquiva o processo.

Anexo III - Sistema de acompanhamento dos avales concedidos

1. Acompanhamento da utilização do crédito

O acompanhamento da utilização do crédito pode ser efectuado directamente pela DRF ou delegado na Secretaria Regional com a tutela da área (ao abrigo do n.º 3 do art. 13.º do DLR n.º 24/2002/M), sendo definido aquando da emissão do certificado de aval qual a entidade responsável por esse acompanhamento.

Do sistema de controlo instituído resulta que o acompanhamento da utilização do crédito é efectuado:

- Pela Secretaria Regional com a tutela da área, relativamente às empresas públicas que se encontrem sob essa tutela;
- Pelo IDRAM, no caso das associações e clubes desportivos, sendo que neste caso, o acompanhamento da utilização do crédito é efectuado a par com o acompanhamento da obra, financiada pelo IDRAM através de contrato-programa;
- Pela DRF, relativamente às entidades que não se enquadrem nos casos anteriores, bem como, em relação às empresas públicas sob tutela da SRPF.

Quando a utilização do crédito é solicitada pelo beneficiário à SRPF, o técnico da DSGAL:

- Confere os documentos de liquidação da despesa com o disposto no Certificado de Aval (valor e finalidade do aval e prazos de utilização);
- Redige ofício em que o SRPF autoriza a utilização do crédito (Ofício IT PAR 01-01) ou indefere a sua utilização (Ofício IT PAR 01-02);
- Acompanha as utilizações do crédito no mapa (Imp IT PAR 01-02).

Quando a utilização do crédito é autorizada por outras Secretarias Regionais, o técnico solicita-lhes trimestralmente o ponto de situação do acompanhamento (Ofício IT PAR 01-03).

2. Acompanhamento da situação dos créditos avalizados

O acompanhamento dos avales concedidos pela RAM é da responsabilidade da DRF durante todo o período de vigência dos mesmos, com excepção para o acompanhamento da utilização do crédito, que se processa nos moldes já descritos. Por conseguinte, na «fase» pós utilização do crédito não existe intervenção das Secretarias da tutela. No entanto, no que se refere às associações e clubes desportivos, é da responsabilidade IDRAM proceder ao acompanhamento dos contratos-programa associados ao financiamento em causa.

Após a concessão do aval, com base nas condições estipuladas no respectivo certificado, o técnico da DSGAL:

- Acompanha o cumprimento do disposto nos art. 13.º (utilização do crédito) e 14.º (caducidade do aval) do diploma que regula a concessão de avales;
- Mantém actualizado o registo informático da ficha de acompanhamento (Imp IT PAR 01-01), que é arquivado no processo do beneficiário.

Caso tenha sido exigido ao beneficiário a prestação de contragarantias (art. 7.º), nomeadamente garantias reais imobiliárias, estas deverão ser registadas na competente conservatória a favor da RAM.



Tais garantias prestadas pelo beneficiário, a favor da Região ou da entidade credora são, ainda, objecto de registo na ficha de acompanhamento do aval (Imp IT PAR 01-01). Quando existam hipotecas ainda não registadas, é exigido um depósito de garantia / caução, fixado por despacho do SRPF na própria informação que analisa o pedido de aval (Imp PAR 01-02). Nessas situações, a utilização do crédito fica condicionada à prestação da caução exigida, a qual poderá ser substituída por uma garantia bancária que será devolvida após a apresentação do comprovativo do registo definitivo na conservatória do registo predial.

Os beneficiários do aval, nos 30 dias seguintes ao vencimento da prestação, devem remeter os documentos comprovativos do respectivo pagamento (art. 15.º, n.º 1), procedendo a DSGAL, com base nessa informação, à actualização dos mapas (Imp IT PAR 01-01) e (Imp IT PAR 01-03).

Quando a informação não é remetida atempadamente, o técnico solicita ao beneficiário (Ofício IT PAR 01-04) o envio de cópia do comprovativo do pagamento dos encargos e informação sobre o valor do capital em dívida. Em caso de incumprimento, fica vedado qualquer pagamento por parte da RAM ao beneficiário em causa, enquanto a situação se mantiver.

No que concerne ao dever de informação das entidades credoras (art. 16.º, n.º 2), anualmente, a DSGAL:

- Solicita (até 31 de Março) a remessa da informação relativa à situação da dívida garantida pela RAM, a 31 de Dezembro do ano anterior (Ofício IT PAR 01-09);
- Procede à actualização do mapa das responsabilidades da RAM a 31 de Dezembro (Imp PAR \01-07), com base naquela informação.

Qualquer informação recebida pela DSGAL relativa:

- À utilização do crédito;
- Ao pagamento de prestações vencidas pela entidade beneficiária;
- Aos pagamentos efectuados pela RAM em virtude da execução de avals;

devidamente suportada por documentos emitidos pelo credor, é comunicada ao técnico responsável pela actualização dos mapas: (Imp PAR 01-07), (Imp PAR 01-08), (Imp IT PAR 01-06) e (Imp IT PAR 01-08).

Nas situações de incumprimento do plano de pagamentos, a DSGAL notifica o beneficiário no sentido de proceder à regularização da situação junto do banco.

Quando o beneficiário não consegue regularizar a situação e o credor executa o aval, o técnico da DSGAL:

- Fica responsável pelo acompanhamento do plano de pagamento acordado com o credor;
- Elabora as propostas de Resolução que autorizam a assunção do pagamento dos encargos;
- Acompanha os respectivos processos de despesa;
- Deve, com vista ao ressarcimento dos créditos da RAM, contactar o beneficiário do aval de forma a negociar o pagamento da dívida assumida pela RAM, ou, na sua impossibilidade, desencadear à cobrança coerciva pela via judicial ou processo de execução fiscal.

Em caso de acordo de pagamento com o beneficiário, o técnico:

- Zela pela cobrança da comissão de aval, comunicando os valores devidos mediante ofício (Ofício IT PAR 01-05 ou Ofício IT PAR 01-06, em caso de mora)
- Regista o seu acompanhamento no mapa respectivo (Imp IT PAR 01-04), que é arquivado no processo do beneficiário.

3. Cálculo e cobrança da comissão de aval

A comissão de aval a aplicar é calculada pelo técnico da DSGAL quando procede à análise o pedido, ficando expressa na respectiva informação (Imp PAR 01-02).

O técnico da DSGAL tem também a responsabilidade de:

- Zelar pela cobrança da comissão de aval, comunicando os valores devidos mediante ofício dirigido aos beneficiários (Ofício IT PAR 01-07 ou Ofício IT PAR 01-08, em caso de mora);
- Registar o acompanhamento das comissões de aval no respectivo mapa (Imp IT PAR 01-05);
- Comunicar o ponto de situação ao técnico que actualiza a relação dos pagamentos daquelas comissões (Imp IT PAR 01-07).

O cálculo da comissão de aval é efectuado de acordo com o período de vencimento das prestações do empréstimo, sendo calculado com base no vencimento da última prestação até a data da próxima.

O respectivo pagamento deve ocorrer até à data de vencimento do empréstimo, pelo que, 30 dias antes dessa data, é enviado ao beneficiário um ofício a comunicar o valor a pagar, bem como a forma de o efectuar (na TGR ou transferência bancária) e a respectiva data limite, a partir da qual fica sujeito a juros de mora.

Após o pagamento a tesouraria envia a guia de receita com uma cópia do extracto bancário em anexo, que é arquivada no processo do beneficiário.

Através do extracto bancário a DSGAL confere a data em que foi efectuado o pagamento, verificando se são devidos juros de mora. Caso haja lugar a juros de mora, é efectuado o respectivo cálculo, podendo esse valor ser cobrado autonomamente, quando é mais elevado, ou adicionado ao pagamento da comissão do período seguinte.



**Anexo IV - Grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório
n.º 5/2002 – FS/SRMTC**

Recomendações	Grau de Acolhimento
O Tribunal de Contas recomendou que a que a reformulação do regime legal instituído pelo DR n.º 23/79/M, em ordem à melhor regulação da matéria por ele disciplinada, tivesse em consideração os seguintes aspectos:	O acolhimento destas recomendações ocorreu com a publicação do DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro, e respectivas alterações. Com referência aos artigos daquele diploma (na redacção vigente em 2008), encontra-se abaixo indicado o grau de acatamento de cada recomendação em concreto:
<ul style="list-style-type: none">• <i>Delimite, com precisão, os sujeitos de direito que podem beneficiar das garantias, com consideração pelos princípios que norteiam a actividade administrativa, designadamente os princípios da igualdade de tratamento e da concorrência;</i>	Acolhida. Através do art.º 4.º, n.º 2, e do art.º 1.º, n.º 2.
<ul style="list-style-type: none">• <i>Consagre um regime sancionatório para o incumprimento das normas por ele aprovadas, e para a responsabilidade pessoal das entidades envolvidas na sua aplicação;</i>	Não Acolhida. Apesar de o diploma ter introduzido algumas normas de natureza sancionatória (nomeadamente as do art.º 14.º), estas têm um âmbito de aplicação muito limitado, não havendo sanções para a generalidade das situações de incumprimento.
<ul style="list-style-type: none">• <i>Defina, ou especifique, o que deve entender-se por carácter excepcional e por interesse regional, de modo a que desses dois conceitos seja possível extrair critérios substanciais e uniformes, que facilitem a sua aplicação prática;</i>	Acolhida. O art.º 5.º e o art.º 6.º, n.º 1, dão resposta à questão do “interesse regional”, embora continue por clarificar o que deve entender-se por “carácter excepcional”.
<ul style="list-style-type: none">• <i>No tocante às condições para a autorização das garantias pessoais, determine a existência de um projecto de investimento ou de um estudo da operação a apoiar e respectiva programação financeira rigorosa, bem como obrigue a que o beneficiário possua características económicas, financeiras e organizacionais que ofereçam segurança para fazer face às responsabilidades que pretende assumir;</i>	Acolhida. Através do art.º 6.º, n.º 1.
<ul style="list-style-type: none">• <i>Sejam fixadas disposições especiais para salvaguardar situações ligadas aos sectores tradicionais da economia regional, onde, não raras as vezes, o factor predominante é o “interesse regional” dominado por preocupações sociais, e não razões de ordem económico-financeira;</i>	Acolhida. Através do art.º 6.º, n.º 3.
<ul style="list-style-type: none">• <i>Atenda à ponderação do risco inerente ao financiamento de operações de fraca rentabilidade, e aponte procedimentos para avaliar o carácter transitório dos problemas financeiros;</i>	Não Acolhida.
<ul style="list-style-type: none">• <i>Referencie a necessidade de o acto autorizador ser acompanhado de uma fundamentação clara e suficiente dos motivos de facto e de direito que determinaram a concessão da garantia, e que, nomeadamente, concretize, de forma explícita, as condições objectivas da atribuição, a pertinência da operação no contexto do Plano Regional e o papel da entidade beneficiária no sector em que se insere;</i>	Acolhida. Através do art.º 11.º.

Recomendações	Grau de Acolhimento
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fixe os prazos para a utilização dos créditos garantidos, e submeta as alterações aos planos iniciais de utilização e reembolso a formalidades específicas, designadamente impondo a sua fundamentação e publicação;</i> 	<p>Acolhida. Através do art.º 8.º, do art.º 13.º, n.º 1, e do art.º 12.º, n.º 3.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aponte a solução a dar aos casos em que os produtos dos empréstimos avalizados são canalizados para fins distintos dos inicialmente previstos ou para financiar operações de outras entidades;</i> 	<p>Acolhida. Através do art.º 14.º.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Obrigue os beneficiários a remeterem à SRPF os documentos comprovativos da regularização das amortizações de capital e do pagamento de juros, estipulando a periodicidade do envio de tais elementos;</i> 	<p>Acolhida. Através do art.º 15.º, n.º 1.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Defina qual o regime específico a aplicar, caso seja necessária a cobrança coerciva das dívidas assumidas por força da posição de devedor acessório.</i> 	<p>Acolhida. Através do art.º 18.º.</p>
<p>O Tribunal de Contas recomendou ainda à Administração Regional que:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Proceda à fiscalização da situação financeira e económica das entidades beneficiárias de avales, de modo a prevenir eventuais situações de incumprimento;</i> 	<p>Acolhida parcialmente. Foram realizadas duas acções de fiscalização, dirigidas a duas entidades da área do desporto e ao IDRAM, enquanto entidade responsável pelo seu acompanhamento.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Acompanhe a execução das operações de crédito por ela avalizadas, devendo a DRPF exercer os poderes de controlo que lhe estão cometidos pela al. e) do art.º 2.º do DRR n.º 1/2000/M, de 4 de Janeiro.</i> 	<p>Acolhida parcialmente. Face à situação identificada no relatório em referência, regista-se uma considerável melhoria ao nível do acompanhamento. No entanto denotam-se ainda algumas insuficiências no acompanhamento realizado, bem como na fiscalização.</p>

Nota: O Relatório n.º 5/2002 – FS/SRMTTC respeita à auditoria relativa à “Avaliação do controlo sobre a concessão de avales e responsabilidades inerentes”.



Anexo V - Preenchimento dos mapas de controlo do plano de pagamentos da dívida avalizada

Ref.	Denominação	Informação sobre a utilização do crédito	Informação sobre o capital em dívida		Informação sobre o pagamento das prestações		
			Existe	A 31/12/2008 encontra-se: Actualizada Correcta (1)	Desde o início	Encontra-se actualizada (2)	
a	APEL- Associação Promotora do Ensino Livre	N	S	S	N	N	N (3)
b	RECREIO MUSICAL UNIÃO DA MOCIDADE	N	S	N	-	N	N
c	IGA- Investimentos e Gestão da Água, S.A.	S	S	S	S	S	S
d	ILHAS VERDES - Reciclagem e Gestão de Resíduos Sólidos, Lda.	N	N	-	-	N	N
e	NUNES - Sociedade de Pescas, Lda.	N	S	N	-	S	N
f	CARLOS MANÉ	N	S	N	-	N	N
g	MARIA ISABEL C. SILVA e SOTERO TRINDADE G. SILVA	N	N	-	(O mapa não apresenta qualquer preenchimento)		
h	RUI ARMANDO CALDEIRA RIBEIRO	N	S	S	N	N	N
i	NÉLIO FRANÇA CARVALHO	N	S	N	-	N	N
j	JOSÉ MARCELINO DE FREITAS SOUSA	N	S	S	S	N	N (3)
k	CLUBE DE FUTEBOL UNIÃO	N	S	S	N	N	N (3)
l	ASSOCIAÇÃO DE FUTEBOL DA MADEIRA	N	S	S	S	S	S
m	CLUBE DE FUTEBOL ANDORINHA	S (Incompleta)	S	S	N	S	S
n	UNIÃO DESPORTIVA DE SANTANA	N	S	S	S	S	S
o	CENTRO SOCIAL DESPORTIVO DE CÂMARA DE LOBOS	N	S	S	N	S	S

(1) Tendo por referência a informação do mapa das responsabilidades da RAM a 31/12/2008.

(2) Atendendo à periodicidade das prestações e aos 30 dias subsequentes para o envio do comprovativo de pagamento.

(3) Embora os dados não se encontrem actualizados nos termos do critério da nota anterior, encontram-se actualizados em relação a 31/12/2008.



Anexo VI – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO:	<u>Auditoria ao controlo efectuado sobre a concessão de avales</u>
ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S):	<u>Direcção Regional de Finanças</u>
SUJEITO(S) PASSIVO(S):	<u>Direcção Regional de Finanças</u>

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 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 (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	318	28.076,22 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 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 TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		28.076,22 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS		1.716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.716,40 €

¹ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.