



Relatório n.º 13/2005-FS/SRMTTC

**Auditoria orientada à Planal (Madeira) –
Sociedade de Planeamento e
Desenvolvimento da Madeira, S.A.**

Processo n.º 4/01 – Aud/FS

Funchal, 2005



**Auditoria orientada à Planal (Madeira) – Sociedade
de Planeamento e Desenvolvimento da Madeira,
S.A.**

RELATÓRIO N.º 13/05-FS/SRMTC

Julho/2005



Índice

<i>Lista de siglas utilizadas</i>	2
<i>Ficha Técnica</i>	2
1. SUMÁRIO	3
1.1. QUESTÃO PREVIA.....	3
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	3
1.3. RECOMENDAÇÕES.....	6
2. INTRODUÇÃO	7
2.1. ÂMBITO E NATUREZA DA AUDITORIA.....	7
2.2. ENTIDADE AUDITADA E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	7
2.3. OBJECTIVOS DA AUDITORIA.....	7
2.4. METODOLOGIAS E TÉCNICAS DE CONTROLO	8
2.5. CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	9
3. ENQUADRAMENTO GLOBAL DA AUDITORIA	11
3.1. ENQUADRAMENTO LEGAL	11
3.2. GÉNESE E EVOLUÇÃO DA EMPRESA (1988-1995)	11
3.2.1. <i>Protocolo para a concessão da reconstrução, ampliação e exploração do Campo de Golfe do Santo da Serra</i>	11
3.2.2. <i>Factos relevantes do período anterior a 1995</i>	12
3.2.3. <i>A intervenção do Governo Regional em 1995</i>	13
3.2.3.1. <i>Conclusões do exame às demonstrações financeiras da Planal - exercício de 1993</i>	14
3.2.3.2. <i>O Plano de actuação para a intervenção do Governo Regional da Madeira na Planal</i>	14
3.3. FACTOS SIGNIFICATIVOS DO PERÍODO 1996 - 2000	15
4. DESENVOLVIMENTO DO PLANO DE TRABALHOS	17
4.1. APRESENTAÇÃO DE CONTAS PELA PLANAL	17
4.1.1. <i>Antecedentes (1988 – 1995)</i>	17
4.1.2. <i>Situação das contas da Planal (1996 – 2000)</i>	17
4.2. TERMOS DO PROTOCOLO CELEBRADO EM AGOSTO DE 1995	20
4.2.1. <i>O conteúdo do protocolo</i>	20
4.2.2. <i>Análise do Protocolo</i>	22
4.2.2.1. <i>Enquadramento jurídico</i>	22
4.2.2.2. <i>Efeitos do Protocolo</i>	23
4.2.3. <i>Actos mais relevantes da “Administração” transitória – período compreendido entre 16 de Agosto de 1995 e 16 de Fevereiro de 1996</i>	23
4.3. AQUISIÇÃO DA PLANAL PELA RAM.....	25
4.3.1. <i>O processo de aquisição das acções pelo Governo Regional</i>	26
4.3.2. <i>As relações financeiras entre a PLANAL e os antigos accionistas (exercício de 1996)</i>	27
4.3.3. <i>Actos mais relevantes da gestão da empresa durante o exercício de 1996</i>	30
4.4. CESSÃO DA POSIÇÃO CONTRATUAL DA PLANAL PARA O CLUBE DE GOLFE DO SANTO DA SERRA	31
4.4.1. <i>Análise do Protocolo de Cessão da Concessão</i>	31
4.4.2. <i>Efeitos do Protocolo</i>	32
4.5. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O GOVERNO REGIONAL E A PLANAL (1995-2000).....	33
4.6. APRECIACÃO DA SOLUÇÃO ENCONTRADA PARA O CGSS	35
5. EMOLUMENTOS	37
6. DETERMINAÇÕES FINAIS	37
<i>Anexo I – Nota de emolumentos e outros encargos</i>	39

Lista de siglas utilizadas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ALR	Assembleia Legislativa Regional
B	Balanço
CA	Conselho de Administração
CG	Conselho de Governo
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGSS	Campo de Golfe do Santo da Serra
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Demonstração de Resultados
GR	Governo Regional
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
PGA	Programa Global de Auditoria
POC	Plano Oficial de Contabilidade
RAM	Região Autónoma da Madeira
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas

Ficha Técnica

SUPERVISÃO	
Daniel Sanches	Auditor-Coordenador
Rui Águas Trindade*	Auditor-Coordenador
COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Rui Rodrigues Fátima Nóbrega	Téc. Verificador Superior
APOIO JURÍDICO	
Carla Dias Merícia Dias**	Téc. Verificador Superior

*Fase do Relato

**A partir da fase da elaboração do Relato



1. Sumário

1.1. QUESTÃO PREVIA

O presente relatório consubstancia o resultado da auditoria¹ orientada para a análise das relações financeiras entre a “*Planal (Madeira) – Sociedade de Planeamento e Desenvolvimento da Madeira, S.A.*” e o Governo Regional (GR) e, bem assim para o apuramento das circunstâncias que determinaram a não apresentação de contas à SRMTC, desde o exercício de 1996.

1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Tendo por base a análise realizada apresentam-se seguidamente as principais observações:

1.2.1. Na sequência de um concurso público, promovido pela Secretaria Regional do Equipamento Social, foi adjudicada, em 21 de Abril de 1988 (Resolução do CG n.º 511/88), a concessão para “(...) *reconstrução e exploração do Campo de Golfe do Santo da Serra*” ao consórcio de empresas formado pela “*Sociedade de Golf da Quinta do Lago, S.A.*” e a “*Planal, S.A.*”.

Em 19 de Maio de 1988, o consórcio adjudicatário constituiu a “*Planal (Madeira) - Sociedade de Desenvolvimento e Planeamento da Madeira, S.A.*”² cujo relacionamento com o GR foi definido por um protocolo celebrado em 13 de Outubro de 1988, em vez do necessário contrato de concessão que nunca foi outorgado, em desconformidade com o disposto no n.º 2 do art.º 48.º e no art.º 107.º, ambos do DL n.º 235/86, de 18 de Agosto, alegadamente por dificuldades burocráticas relacionadas com os registos de propriedade (cfr. o ponto 3.2.1.).

1.2.2. Durante o período em que a empresa se manteve sob gestão privada (desde a sua criação até Agosto de 1995), a *PLANAL* beneficiou, entre outros apoios, do aval da Região a dois empréstimos no valor global de 350.000 contos, destinados a financiar os trabalhos de reconstrução e ampliação do CGSS - Campo de Golfe do Santo da Serra (cfr. o ponto 3.2.2.).

1.2.3. O GR, face à ruptura financeira da empresa, e por considerar existir interesse público na preservação, desenvolvimento e no adequado funcionamento do CGSS:

- interveio temporariamente na empresa, ao abrigo de um protocolo celebrado em 17 de Agosto de 1995, através de nomeação dos membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal da empresa (cfr. os pontos 3.2.3.3 e 4.2);
- assegurou, até Março de 1996, o financiamento da actividade da empresa através das receitas provenientes da exploração do CGSS, de um novo empréstimo bancário por si avalizado, no valor de 150.000 contos, e de subsídios no montante de 50 mil contos (cfr. o ponto 4.2.3);

¹ Prevista no Programa de Fiscalização para 2001 da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC), aprovado em Sessão Plenária do Tribunal de Contas pela Resolução n.º 6/00 – 2.ª S, de 14 de Dezembro.

² Designada simplesmente ao longo de texto por *PLANAL*.

- através da Resolução do CG n.º 1575/95, de 28 de Dezembro, autorizou a aquisição da totalidade das acções da concessionária, suportada num estudo efectuado por uma instituição financeira e num “*exame limitado*” ao exercício findo em 16 de Agosto de 1995, que visou proceder à avaliação da sociedade na base do seu valor patrimonial. Os auditores externos apuraram uma Situação Líquida negativa em cerca de 55 mil contos, em que o Activo ascendia a 962,6 mil contos e o Passivo a 1,018 milhões de contos (cfr. o ponto 4.3.).

1.2.4. Em conformidade com o mandato conferido pela citada Resolução n.º 1575/95, da negociação com os accionistas privados resultou a fixação de um preço unitário de 1\$00 por acção, o que perfaz, para a totalidade do capital social, um custo global de 100.000\$00.

No entanto, até 31 de Dezembro de 2003, o GR ainda não tinha procedido ao respectivo pagamento (cfr. o ponto 4.3.1).

1.2.5. Em 15 de Março de 1996, a administração da *PLANAL* pagou aos accionistas o montante de 100 mil contos a título de indemnização pela revogação da concessão que foi reflectida contabilisticamente como o reembolso dos suprimentos devidos pela empresa ao accionista Júlio Manuel Semião da Costa Alves. A análise efectuada conclui que tais pagamentos carecem de justificação, pois:

- i. Nos termos do Protocolo de 17 de Agosto de 1995, o pagamento das indemnizações seria devido pela RAM (e não pela *PLANAL*) e o seu destinatário seria a *PLANAL* e não os seus accionistas (cfr. a cláusula terceira);
- ii. As cláusulas invocadas nos recibos dos accionistas dando quitação aos citados 100 mil contos (al.^a a) do n.º 3 e dos n.ºs 4. e 5. da cláusula terceira do Protocolo de 17 de Agosto de 1995) não sustentam esse pagamento, uma vez que o Acordo de revogação da concessão nunca chegou a ser celebrado e a solução de compra da empresa pela RAM determinou a cessação dos efeitos mediatos do Protocolo em causa;
- iii. Independentemente da questão da legitimidade, o pagamento efectuado pela *PLANAL* aos antigos accionistas a título do reembolso de suprimentos, alegadamente ao abrigo da cláusula indemnizatória do citado Protocolo, consubstancia um reconhecimento indevido de créditos duvidados no exame às contas da empresa, por motivo de total ausência de documentos de suporte (cfr. o ponto 4.3.2).

1.2.6. Em 12 de Outubro de 1996, foi celebrado entre a *PLANAL*, o GR e a “*Associação do Clube de Golfe do Santo da Serra*” um protocolo de cessão da posição contratual da concessionária àquela Associação que terá desvirtuado as condições essenciais que parametrizaram o concurso público.

Esta apreciação assenta no facto do caderno de encargos do concurso público, onde a entidade pública contratante fixou as regras para a concessão e às quais se auto-vinculou, definir que o concessionário deveria ter natureza empresarial e reunir os pressupostos que serviram de base à adjudicação da concessão, em especial os relativos à capacidade financeira e capacidade técnica, não estando demonstrado que o GR os tivesse ponderado na situação em apreço (cfr. o ponto 4.4.1.).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- 1.2.7. Desde essa data até à actualidade, a *PLANAL* deixou de exercer qualquer actividade no âmbito do seu objecto social, limitando-se a proceder ao pagamento das dívidas remanescentes (cfr. o ponto 4.4.2.).
- 1.2.8. Os custos directos resultantes da decisão de compra da *PLANAL* pela RAM (materializados pelo volume de subsídios atribuídos à empresa até 31 de Dezembro de 2000 e destinados a satisfazer o passivo da empresa) ascenderam a cerca de **1, 034 milhões de contos (5,16 milhões de euros)**, assim distribuídos (cfr. o ponto 4.5):
- Entre Janeiro e 12 de Outubro de 1996 (data da cessão da posição da *PLANAL* à “*Associação do Clube de Golfe do Santo da Serra*”), foram atribuídos à empresa subsídios no valor de **218 mil contos³ (1,09 milhões de euros)**;
 - Apesar da ausência de actividade operacional, entre 12 de Outubro de 1996 e Dezembro de 2000, a empresa beneficiou de subsídios no montante global de **816 mil contos (4,07 milhões de euros)**, cuja legalidade pode ser questionável, atentas as disposições constantes nos sucessivos decretos legislativos que aprovaram o orçamento da região.
- 1.2.9. Os objectivos que presidiram, em 1988, à adjudicação da concessão à *PLANAL* não foram atingidos, tendo sido necessária, em 1995 e 1996, a intervenção do GR para assegurar o funcionamento do CGSS, que culminou com a deliberação do Conselho do GR de adquirir a totalidade das suas acções (Resolução n.º 1575/95).
- Tal situação terá ficado a dever-se a uma deficiente gestão do processo materializada (cfr. o ponto 4.6):
- Na incapacidade para ultrapassar, em devido tempo, as irregularidades processuais que impediram a celebração do contrato de concessão e exploração do CGSS;
 - Numa incorrecta avaliação dos riscos associados à atribuição do aval da Região aos empréstimos contraídos pela empresa; e
 - Numa insuficiente fiscalização, atenta a falta de medidas governamentais para acautelar o avolumar das responsabilidades avalizadas pela RAM, entre 1991 e 1995, motivada pelo incumprimento do empréstimo contraído pela *PLANAL* junto da CGD (cfr. o art.º 14.º do Decreto Regional n.º 23/79/M, de 16 de Outubro)⁴.
- 1.2.10. Importa ainda salientar que a informação existente não permite sustentar uma adequada avaliação da opção de aquisição da *PLANAL*, designadamente em termos da quantificação dos custos e benefícios, directos e indirectos, em vez de fazer uso da garantia real do contrato de aval que originaria a reversão para a RAM do direito de exploração e gestão do CGSS concedido nos termos da Resolução do CG n.º 511/88 e de todos os direitos a ela inerentes.

Não obstante, é incontroverso que a aquisição da empresa acarretou a assunção pela Região da totalidade do passivo gerado pela administração privada da empresa (designadamente, as dívidas fiscais, à segurança social e os créditos dos ex-accionistas)

³ Dos 272 mil contos atribuídos foram deduzidos cerca de 54 mil contos, relativos aos subsídios destinados a apoiar torneios e eventos desportivos de carácter internacional.

⁴ O art.º 14.º estabelecia que a concessão de aval conferia à RAM o direito de proceder a uma fiscalização financeira, económica, técnica e administrativa da entidade beneficiária e, no caso de fraude, de assumir, a título transitório, o controlo da empresa.

através da concessão de subsídios à *PLANAL*, num montante total de 1,084 milhões de contos (a preços correntes), até ao final de 2001 (cfr. o ponto 4.6.).

1.2.11. Os documentos de prestação de contas, relativos aos exercícios de 1996 a 1999⁵, só deram entrada na SRMTC em 24 de Fevereiro de 2005. Por seu turno, a falta de prestação de contas relativa ao exercício de 2000 só foi suprida em 9 de Junho de 2005, durante o prazo fixado para o exercício do contraditório.

O incumprimento deveu-se ao facto de a *PLANAL*, à data da sua aquisição pela RAM, não possuir contabilidade organizada e de se ter confrontado com dificuldades na certificação legal de contas. (cfr. o ponto 4.1.).

1.3. RECOMENDAÇÕES

Face às observações de auditoria sintetizadas no ponto anterior, o Tribunal de Contas formula ao CA e à Secretaria Regional do Plano e Finanças as seguintes recomendações:

I. De âmbito específico:

1. A ponderação da oportunidade de promover a dissolução e posterior liquidação da empresa, atenta a ausência, desde 1996, de qualquer actividade no âmbito do seu objecto social (Cfr. os art.ºs 141.º a 165.º do Código das Sociedades Comerciais e o art.º 33.º do Pacto Social);
2. O cumprimento sistemático e atempado da obrigação legal de prestação de contas.

II. De âmbito geral:

1. Promover uma gestão mais eficaz dos riscos da dívida indirecta regional através de uma rigorosa avaliação da sustentabilidade dos projectos e da capacidade financeira dos candidatos ao aval do GR;
2. Acompanhar, sistematicamente, a evolução da solvabilidade dos beneficiários dos avales ao longo do período de vida do empréstimo, de harmonia com os poderes conferidos pelo art.º 17.º do DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro;
3. Contribuir para que em futuros processos de concurso tendentes à adjudicação de concessões públicas sejam asseguradas, por parte da entidade pública, todas as condições essenciais à celebração do correlativo contrato e, bem assim, a adequada consideração das condições de sustentabilidade da concessionária a médio e longo prazo.

⁵ A falta de prestação de contas de 1996 a 1999 foi comunicada ao Ministério Público para eventual desencadeamento de procedimento jurisdicional por infracção ao disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



2. Introdução

2.1. ÂMBITO E NATUREZA DA AUDITORIA

A acção de fiscalização foi orientada para a análise das relações financeiras entre a empresa e o GR decorrentes do processo que culminou com a aquisição da “*Planal (Madeira) – Sociedade de Desenvolvimento e Planeamento da Madeira, S.A.*”, pela RAM, bem como das circunstâncias que determinaram a não apresentação dos documentos de prestação de contas à SRMTC, desde o exercício de 1996.

O facto de, até ao termo da realização dos trabalhos de campo⁶, não terem sido apresentados quaisquer documentos de prestação de contas e a circunstância de esta auditoria constituir o primeiro contacto com aquela entidade, determinaram que o âmbito temporal da acção abrangesse o período entre Agosto de 1995⁷ e 31 de Dezembro de 2000, data a que se deveriam reportar os últimos documentos de prestação de contas a apresentar à SRMTC.

2.2. ENTIDADE AUDITADA E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

A acção incidiu sobre a actuação do CA da empresa no que respeita à omissão da apresentação dos documentos de prestação de contas e a intervenção da Secretaria Regional das Finanças, na qualidade de entidade responsável pela negociação do processo de aquisição da empresa concessionária da “*Reconstrução, Ampliação e Exploração do Campo de Golfe do Santo da Serra*” e, posteriormente, pela tutela da empresa.

Em Março de 2001, o CA da empresa era composto pelas entidades identificadas no quadro seguinte, registando-se que “*(...) os membros do Conselho de Administração não são remunerados nem auferem qualquer gratificações e exercem as funções no Edifício do Governo, a par do desempenho que corresponde aos lugares que ocupam no quadro de pessoal do Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças, membro do Governo que tem a tutela da Planal (Madeira), S.A.*”⁸:

<i>Nome</i>	<i>Cargo</i>
Filomena de Jesus Raimundo Babo	Presidente
Júlia Isabel Vieira Lopes	Vogal
Margareth Gomes Pitta Ferraz	Vogal

2.3. OBJECTIVOS DA AUDITORIA

Constituíram objectivos desta auditoria, à data da sua realização:

- A identificação e análise dos factos que motivaram a não apresentação pela empresa dos documentos de prestação de contas, desde 1996;

⁶ Datado de 16 de Abril de 2001.

⁷ Data do protocolo para a celebração do acordo de revogação do protocolo de 13 de Outubro de 1988, que regulou o relacionamento entre aquela empresa e o GR, em vez do contrato de concessão.

⁸ Cfr. ofício da *PLANAL*, com data de 16 de Março 2001.

- A análise e apreciação da intervenção do GR, incluindo a identificação da situação da empresa no momento da sua aquisição pelo GR, a análise do protocolo para a reversão da concessão (em termos das responsabilidades e das contrapartidas acordadas) e a identificação dos fluxos financeiros entre 1995 e 2000.

2.4. METODOLOGIAS E TÉCNICAS DE CONTROLO

A acção iniciou-se com a fase de planeamento efectuada na SRMTC e envolveu a recolha e tratamento da informação respeitante à concessão, nomeadamente, dos protocolos de “Reconstrução, Ampliação e Exploração do Campo de Golfe do Santo da Serra”, do “Acordo de com vista à revogação do Protocolo de Reconstrução, Ampliação e Exploração do Campo de Golfe do Santo da Serra” e da “Cessão da posição detida pela Planal (Madeira), (...) no protocolo celebrado com a Região Autónoma da Madeira, para a Reconstrução, Ampliação e Exploração do Campo de Golfe do Santo da Serra, à associação “Clube de Golfe do Santo da Serra”. Foram ainda analisados os elementos informativos constantes do dossiê permanente da entidade.

Na execução desta acção recorreram-se às normas de auditoria preconizadas para este tipo de acção, nomeadamente as constantes do “Manual de Auditoria e de Procedimentos” do Tribunal de Contas aprovado pela 2.ª Secção⁹. Para o efeito, desenvolveram-se técnicas de verificação, designadamente a realização de testes, bem como a análise e conferência de documentos das áreas previamente seleccionadas.

Mais tarde, no início de 2005, foram feitas novas diligências¹⁰ junto da *PLANAL*, com vista ao esclarecimento de algumas dúvidas, nomeadamente no âmbito de questões decorrentes da análise dos documentos de prestação de contas, entretanto apresentados.

2.5. CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

À data da realização dos trabalhos de campo a empresa não tinha enviado os documentos de prestação de contas relativos aos exercícios de 1996 a 1999. Apenas em 24 de Fevereiro de 2005 é que os mesmos deram entrada na SRMTC, pese embora, entretanto, a administração da empresa tenha fornecido alguma documentação provisória. As contas relativas ao ano 2000 só deram entrada na SRMTC¹¹ depois da notificação dos responsáveis, no âmbito do exercício do contraditório.

Acrescem as dificuldades sentidas com a insuficiência de elementos documentais que permitissem identificar o fundamento das decisões e o teor das negociações havidas, em 1995 e 1996, entre o GR, a Administração da *PLANAL* e os antigos accionista da empresa.

A acção desenvolvida na entidade decorreu dentro da normalidade, realçando-se o apoio prestado pelos vogais do CA da empresa (o Presidente do CA encontrava-se ausente).

⁹ Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de Janeiro, adoptada pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

¹⁰ Ao abrigo do despacho do Exmo. Juiz Conselheiro, de 29 de Março de 2005, exarado sobre o Informação n.º 23/2005, foi emitido o nosso ofício n.º 594, de 31 de Maio. A resposta dos responsáveis foi apresentada através do ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 986, de 11 de Abril.

¹¹ Cfr. ofício com o registo de entrada n.º 1596, de 9 de Junho de 2005.



2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Face ao preceituado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram notificados¹² os membros do Conselho de Administração e os titulares do cargo de Secretário Regional do Plano e Finanças, órgão tutelar, para se pronunciarem sobre as observações da auditoria, designadamente tanto os que exerceram funções dentro do âmbito temporal da auditoria (1995 a 2000) como os actuais responsáveis.

Decorrido o prazo fixado para a apresentação das respostas, deram apenas entrada nesta SRMTC as alegações dos membros do órgão de direcção da empresa, não se tendo pronunciado os titulares do órgão que tutela a empresa.

As respectivas alegações encontram-se reflectidas no presente relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, a par dos comentários que os mesmos suscitaram.

Cumpre realçar que, em sede de contraditório, a presidente do CA da empresa no período compreendido entre 23 de Janeiro de 1998 a 29 de Setembro de 2003, Filomena de Jesus Raimundo Babo¹³, veio alegar que exerceu o cargo de presidente daquele órgão apenas no período compreendido entre 23 de Janeiro de 1998 e 7 de Junho de 1998.

Para o efeito, alegou que, pela Resolução n.º 673/98, de 4 de Junho, o Conselho do Governo Regional deliberou, a seu pedido, exonerá-la do exercício de funções de Conselheira Técnica junto do Secretário Regional do Plano e da Coordenação, com efeitos a partir de 7 de Junho, cessando o regime de requisição efectuado à Caixa Geral de Depósitos¹⁴. Assim, “*desde então, ou seja, desde que a seu pedido foi exonerada do cargo (...) deixou de ter qualquer responsabilidade no seio da sobredita empresa*”.

E mais à frente sublinhou que “*desde a data em que operou a exoneração (...) não mais fez parte do CA da PLANAL, como deixou de ter o menor contacto com a empresa*”, argumentando ainda que não se lhe pode assacar qualquer responsabilidade pelo facto do CA não ter sido “*actualizado*” com a sua saída.

Sobre os factos agora apresentados, importa atender aos seguintes aspectos:

- a) A exoneração operada pela Resolução n.º 673/98, de 4 de Junho, apenas refere-se ao exercício das funções de Conselheira Técnica;
- b) Não houve renúncia ao cargo exercido no CA, nos termos do art.º 404.º do CSC;
- c) O art.º 15.º, n.º 1 do Código do Registo Comercial (CRC), sujeita a registo obrigatório os factos referidos na alínea m) do n.º 1 do art.º 3.º desse mesmo Código (designação e cessação de funções dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, por qualquer forma que não seja o decurso do tempo);
- d) Da análise da certidão da Conservatória do Registo Comercial, emitida em 11 de Abril de 2005, ressalta que a interessada foi nomeada vogal do CA em 17 de Agosto de 1995, tendo mantido essa qualidade até ser indigitada presidente em 23 de Janeiro de 1998, cargo que manteve até 29 de Setembro de 2003 (cfr. o ponto 2 da cláusula

¹² Cfr. os nossos ofícios n.ºs 1045, 1046, 1047, 1048, 1049, 1050, 1052 e 1053, todos remetidos a 6 de Junho de 2005.

¹³ De 17 de Agosto de 1995 a 23 de Janeiro de 1998, exerceu o cargo de vogal do mesmo órgão de administração.

¹⁴ Cfr. o ofício n.º 2774, de 9 de Junho de 1998, do Gabinete da Presidência do Governo Regional, que juntou ao processo.

sétima do Protocolo de 17 de Agosto de 1995, e, bem assim, a Ap.1898-07-22, Ap. 03/010706 e Ap. 28/031120 da citada certidão);

Face ao explanado, e não obstante a interessada ter alegado que a partir da data da exoneração do cargo de Conselheira Técnica (7 de Junho de 1998), concretizada pela Resolução n.º 673/98, de 4 de Junho, deixou de ter qualquer intervenção na actividade da empresa, o facto é que, perante os elementos em presença, formalmente continuou a pertencer ao CA da *PLANAL* até 29 de Setembro de 2003.



3. Enquadramento global da auditoria

3.1. ENQUADRAMENTO LEGAL

A “*Planal (Madeira), S.A.*” é uma sociedade constituída ao abrigo do Código das Sociedades Comerciais, estando, conseqüentemente, sujeita ao regime jurídico comercial, laboral, fiscal ou de outra natureza, aplicável às empresas cujo capital e controlo é exclusivamente privado.

No entanto, atenta a dimensão da participação pública no capital da empresa (100% desde 1996), a *PLANAL* está também sujeita aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, em consonância com o n.º 4 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e à obrigatoriedade de apresentar contas à SRMTC, desde o exercício findo em 31 de Dezembro de 1996 (por remissão para o n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril).

3.2. GÉNESE E EVOLUÇÃO DA EMPRESA (1988-1995)

Atenta a relevância dos factos que antecederam a aquisição da empresa pelo GR, apresenta-se seguidamente, por ordem cronológica, uma síntese dos aspectos mais significativos relacionados com a criação da empresa e com a sua evolução entre 1988 e 1995.

3.2.1. Protocolo para a concessão da reconstrução, ampliação e exploração do Campo de Golfe do Santo da Serra

Com o objectivo de “(...) *prosseguir na criação de uma rede de infraestruturas turísticas de qualidade (...)*”¹⁵, o GR, através da Secretaria Regional do Equipamento Social, procedeu à abertura de um concurso público¹⁶, cuja tramitação seguiu, com as devidas adaptações, os procedimentos previstos no DL n.º 235/86, de 18 de Agosto, destinado à concessão da reconstrução, ampliação e exploração do CGSS e à construção de instalações sociais¹⁷.

Nos termos do respectivo caderno de encargos, o concurso visava a reconstrução e ampliação do CGSS, numa primeira fase, para 18 buracos, a ser concluída no prazo de 24 meses após a data da assinatura do contrato e, numa segunda fase, para 27 buracos, a concluir em 5 anos após o início da concessão, bem como a sua exploração comercial, a título de concessão, por um período de 35 anos.

Competia também ao concessionário a construção das infra-estruturas de apoio ao campo, a aquisição de todo o equipamento necessário à sua manutenção e funcionamento, a contratação do pessoal necessário e a disponibilização aos sócios do “*Clube de Golfe do Santo da Serra*” de determinadas regalias, nomeadamente quanto à utilização do espaço desportivo.

¹⁵ Cfr. o ponto 1. do Caderno de Encargos.

¹⁶ Autorizado pela Resolução n.º 207/88, de 20 de Fevereiro.

¹⁷ Os terrenos necessários à ampliação do CGSS para 18 buracos (com uma área aproximada de 60 ha) foram declarados de utilidade pública, tendo sido atribuído o carácter de urgência à sua expropriação, por despacho do Ministro da República, datado de 30 de Abril de 1979 (publicado no DR II Série, n.º 127, de 2/06/1979). Por seu turno, os terrenos necessários à obra de ampliação do CGSS para 27 buracos, foram declarados de utilidade pública, tendo sido atribuído o carácter de urgência à sua expropriação, através das Resoluções do Conselho do Governo n.ºs 87 e 88 (acerto de área), publicadas no DR, II Série, n.º 85, de 12/04/1988. Simultaneamente, a Secretaria Regional do Equipamento Social foi autorizada a tomar posse administrativa daqueles imóveis, por se considerar essa posse indispensável ao início dos trabalhos respectivos.

Como contrapartida da concessão da gestão, a concessionária obrigava-se ao pagamento de uma taxa anual, a executar a partir do 5.º ano.

Por seu lado, o GR comprometia-se a fornecer ao concessionário, em regime de direito de superfície, os terrenos indispensáveis à realização das obras, a disponibilizar o projecto de um campo com 18 buracos e a fornecer água de rega e rede eléctrica e telefónica, à entrada do campo desportivo.

O caderno de encargos previa, ainda, um conjunto de penalizações pelo incumprimento das obrigações pela concessionária (ver o ponto 9.). Destas é de destacar a possibilidade da RAM dar por finda a concessão (com direito a indemnização da concessionária, a fixar nos termos legais) quando se verificasse, entre outros motivos: a não realização das obras de ampliação, a exploração com deficiência e sendo geradora de perturbação pública ou com período de inactividade e a falta de pagamento da renda anual.

No sentido de satisfazer o bom andamento do concurso, o Governo, pela Resolução do CG n.º 290/88, de 10 de Março, declara de utilidade pública, com carácter de urgência, as expropriações necessárias à execução das obras de ampliação do Campo de Golfe.

Com a Resolução do CG n.º 511/88, de 21 de Abril, foi adjudicada a concessão em causa ao consórcio formado pelas empresas “*Sociedade de Golfe da Quinta do Lago S.A.*” e “*Planal, S.A.*”.

No entanto, tendo-se verificado a impossibilidade de celebração do contrato de concessão “*(...) por dificuldades burocráticas inultrapassáveis nomeadamente em termos de registos de propriedades (...) designadamente no aspecto da concessão de exploração (...)*”¹⁸, o Conselho de Governo autorizou, através da Resolução do CG n.º 1031/88, de 11 de Agosto, a celebração de um protocolo com a *PLANAL*, através do qual as partes se comprometiam a respeitar as obrigações decorrentes do caderno de encargos e do programa de concurso e “*(...) a assinar o contrato definitivo logo que se encontrem criadas as condições necessárias a tal acto*”.

Nos termos do anexo ao citado protocolo, celebrado em 13 de Outubro de 1988, o GR comprometeu-se, ainda, a proceder à expropriação de outros terrenos necessários a uma melhor implantação do campo de golfe e a conceder a sua exploração comercial a partir do dia 1 de Janeiro de 1989, caso o contrato de concessão não fosse entretanto assinado até 30 de Outubro de 1988.

Aquando da realização do trabalho de campo, apurou-se que o contrato de concessão não tinha sido celebrado, tendo o referenciado protocolo subsistido como único vínculo entre a RAM e a concessionária. Assim, conclui-se que o GR não observou o disposto no n.º 2 do art.º 48.º e no art.107.º, ambos do DL n.º 235/86, de 18 de Agosto (legislação em vigor à data da abertura do concurso).

3.2.2. Factos relevantes do período anterior a 1995

Em 19 de Maio de 1988, o consórcio adjudicatário da concessão constituiu por escritura pública¹⁹ a “*Planal (Madeira) – Sociedade de Planeamento e Desenvolvimento da Madeira,*

¹⁸ Cfr. o preâmbulo do protocolo celebrado em 13 de Outubro de 1988.

¹⁹ Publicado no JORAM, II Série, N.º 82, de 30 de Maio de 1988.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

S.A.”, com o capital social de cinco milhões de escudos, cujo objecto era “(...) o *Planeamento, Desenvolvimento, Construção e Exploração de Campos de Golfe, Urbanizações Turísticas e Unidades Hoteleiras e Similares*”.

Em 30 de Agosto de 1988²⁰, o capital social da sociedade foi elevado para cem milhões de escudos, representado por cem mil acções com o valor nominal de mil escudos cada uma.

O contrato de sociedade foi apresentado a registo comercial no dia 2 de Novembro de 1988, para efeitos de aquisição de personalidade jurídica²¹, tendo ficado inscrito na Conservatória do Registo Comercial do Funchal sob o n.º de matrícula 03808.

Em 1 de Janeiro de 1989 a *PLANAL* iniciou a exploração do CGSS, conforme decorria do protocolo celebrado com o GR, em 13 de Outubro de 1988.

Em 28 de Abril desse mesmo ano, aquela empresa apresentou uma candidatura ao Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo (SIFIT), com vista à obtenção de apoios para o projecto de reconstrução e ampliação do CGSS, tendo-lhe sido atribuído, em 12 de Junho de 1991, um apoio no montante de 197.112 contos (anteriormente, em Janeiro de 1991, a empresa obteve um subsídio do Governo, através da Secretaria Regional do Equipamento Social, no valor de 37.282 contos)²².

Entretanto, em 1991 e 1992, o Conselho de Governo, pelas Resoluções n.ºs 795/91 e 851/92²³, concedeu o aval a duas operações de crédito, contraídas pela empresa junto da CGD, nos valores de 300 mil contos e de 50 mil contos, respectivamente, destinadas ao financiamento das obras compreendidas no objecto do concurso público.

Nas referidas Resoluções, para além das condições essenciais do empréstimo e da sua finalidade²⁴, ficou ainda definido que “*Em caso de incumprimento por parte do beneficiário, das condições do presente Aval, o direito de exploração e gestão do Campo de Golfe do Santo da Serra concedido nos termos da Resolução n.º 511/88, de 21 de Abril e do Protocolo celebrado entre a Empresa e a RAM em 13/10/88, assim como todos os direitos a ela inerentes, reverterão a favor da Região Autónoma da Madeira.*”.

3.2.3. A intervenção do Governo Regional em 1995

Tendo tomado conhecimento da situação financeira e da impossibilidade de cumprimento das obrigações assumidas pela concessionária, o GR, em 1995, solicitou a uma empresa internacional de auditoria (Ernst & Young) um “**exame limitado**” às demonstrações financeiras da *PLANAL*, respeitantes ao período findo em 31/12/93, e, por outro lado, celebrou²⁵ com uma instituição financeira (o Banco Português de Investimentos, S.A.) um **contrato de prestação de serviços** que tinha por objectivo, para além da avaliação económica financeira da empresa, a elaboração de um “*Plano de actuação para a intervenção do Governo Regional da Madeira no Campo de Golfe do Santo da Serra*”.

²⁰ Publicado no JORAM, II Série, N.º 154, de 26 de Setembro de 1988.

²¹ De acordo com n.º 1 do art.º 5.º do C.S.C.

²² Cfr. o ponto 11.3 do relatório do “*exame limitado*” às demonstrações financeiras da *PLANAL* relativas a 31/12/1993, solicitado pela Secretaria Regional das Finanças, a uma empresa de auditoria.

²³ Mais tarde, revogadas pela Resolução n.º 1108/96, em resultado da reestruturação do passivo avalizado pelo GR.

²⁴ “(...) *conclusão das obras do Campo de Golfe do Santo da Serra*”

²⁵ Ao abrigo da Resolução n.º 170/95.

3.2.3.1. CONCLUSÕES DO EXAME ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DA PLANAL - EXERCÍCIO DE 1993

No ofício que capeia o relatório sobre o referido “*exame limitado*” às contas do exercício findo em 2003, com data de 16 de Fevereiro de 1995, refere-se que os trabalhos de campo “(...), não proporcionaram (...), bases credíveis que possibilitasse um trabalho minimamente conclusivo das demonstrações financeiras da Empresa naquela data.” devido ao “(...) extravio ou inexistência de documentação de suporte, falta de registo, a ausência quase total de informações das operações da Empresa até praticamente ao ano de 1992 inclusivé (...)” e à “ (...) utilização sistemática de inapropriados critérios de contabilização, nomeadamente no período posterior ao início de exploração do campo de golfe”.

Aquele documento conclui com a indicação de que “(...) o apuramento da situação financeira de PLANAL, (MADEIRA), S.A., apenas poderá ser determinado face a um levantamento global dos activos e passivos da Empresa, nomeadamente contas com terceiros e do activo fixo”.

3.2.3.2. O PLANO DE ACTUAÇÃO PARA A INTERVENÇÃO DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA NA PLANAL

Nos termos da versão preliminar do relatório apresentado ao GR, em Março de 1995, pela instituição financeira contratada para o efeito, foram identificados, como fundamentos para a intervenção pública, a situação de ruptura económico-financeira da PLANAL, o esgotamento da capacidade financeira dos accionistas, a previsível degradação das infra-estruturas do Campo de Golfe e o risco iminente da RAM ser chamada a responder pelo aval prestado a favor da Caixa Geral de Depósitos.

Nos termos do n.º 2 do referido relatório, os objectivos dessa intervenção seriam: a criação das condições económico-financeiras necessárias a uma exploração equilibrada do Campo de Golfe; o evitar de perturbações durante o processo de saneamento e reestruturação; a minimização dos encargos financeiros do GR; o envolvimento dos diferentes interesses regionais no projecto (hoteleiros e sócios do *Clube de Golfe do Santo da Serra*); a profissionalização da gestão do campo de golfe e a aposta no futuro desenvolvimento deste e dos terrenos circundantes (construção de mais 9 buracos e desenvolvimento hoteleiro e/ou imobiliário).

O relatório identificava ainda, no seu ponto 3, como condicionantes da intervenção do GR, as irregularidades processuais da concessão (contrato de concessão, direito de superfície e protocolo), o interesse do Governo em minimizar as perturbações decorrentes da sua intervenção e os direitos dos sócios do *Clube de Golfe do Santo da Serra* (direitos sobre os terrenos e condições de utilização do Campo de Golfe).

Como corolário, o relatório sublinhava a preferência por uma solução negocial e sugeria duas alternativas (cfr. no seu ponto 5):

- A aquisição, por parte do GR, da totalidade do capital social da PLANAL;
- A rescisão da concessão/cessação do direito de exploração por mútuo acordo e transferência dos activos e passivos afectos à actividade para uma nova sociedade a ser constituída.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Registe-se que mais tarde, em 17 de Agosto de 1995, tendo em conta a precária situação financeira da empresa e a forte probabilidade de vir a ocorrer uma grave perturbação na exploração do CGSS, a RAM e o conjunto dos accionistas da *PLANAL* estabeleceram um protocolo para a celebração de um acordo, com vista à:

- “i) *extinção de todos os vínculos entre a PLANAL e a RAM relacionados com o CONCURSO PÚBLICO, mediante rescisão do PROTOCOLO de 1988;*
- ii) transferência para a RAM da totalidade dos bens e meios afectos ao CGSS”.*

A data de assinatura do protocolo coincidiu com o momento em que o GR assumiu a responsabilidade pela gestão da empresa²⁶.

3.3. FACTOS SIGNIFICATIVOS DO PERÍODO 1996 - 2000

O acordo anteriormente referenciado nunca chegou a ser formalizado, pois, o GR, após um período em que geriu transitoriamente a empresa (desde 17 de Agosto de 1995, conforme a cláusula 7ª do protocolo de acordo), acabou por autorizar a compra da *PLANAL*, através da Resolução do CG n.º 1575/95, de 28 de Dezembro²⁷. A aquisição foi precedida de uma avaliação patrimonial da empresa, sustentada em novo exame às contas (desenvolvido pela mesma empresa de auditoria responsável pelo anterior exame às contas de 1993), tendo como data de referência o dia 16 de Agosto de 2005.

Mais tarde, em 12 de Outubro de 1996, foi outorgado um protocolo entre a *PLANAL*, a RAM e a “*Associação do Clube de Golfe do Santo da Serra*”, pelo qual a primeira cedeu²⁸ ao *Clube de Golfe* a sua posição no protocolo celebrado com a RAM para a “*Reconstrução, (...) do Campo de Golfe do Santo da Serra*”, pelo prazo remanescente da concessão.

A partir dessa data, a *PLANAL* deixou de exercer qualquer tipo de actividade no quadro do seu objecto social, limitando-se à gestão do passivo remanescente, com destaque para a amortização dos empréstimos contraídos e para o pagamento das dívidas à Segurança Social e ao Fisco (os encargos com o pessoal e com as instalações passaram para o novo concessionário).

Em Março de 2001, o quadro de pessoal da *PLANAL* limitava-se aos elementos do CA.

Da análise à certidão de teor da matrícula da sociedade no Registo Comercial entre 1996 e 2000, foram identificadas as seguintes alterações relevantes ao contrato de sociedade:

²⁶ Nos termos dos n.º 1 da cláusula 7ª do referido protocolo, a partir da data da sua assinatura, a gestão do CGSS seria assegurada pela RAM, até à celebração do mencionado acordo, no entanto, mais à frente, diz o n.º 5 da mesma cláusula que “(...) a administração cessante encerrou e elaborou as contas da *PLANAL* com referência ao período terminado em 15 de Agosto de 1995, não podendo ser imputada à nova administração qualquer responsabilidade sobre as mesmas.”. Conforme é constatável, as datas determinadas no protocolo, de assumpção da gestão do CGSS pela RAM e de imputação à nova administração de responsabilidades pelas contas, não são coincidentes. Apesar da discrepância, consideramos a data da celebração do protocolo como o momento da assumpção da gestão pela RAM, uma vez que, como teremos oportunidade de observar adiante, a avaliação patrimonial da empresa para demarcar as responsabilidades da administração cessante teve por referência o dia 16 de Agosto de 1995.

²⁷ Publicada na I Série do JORAM (15.º Suplemento), n.º 228, de 29 de Dezembro.

²⁸ A autorização da cessão da posição da *PLANAL* consta da Resolução do Conselho do Governo n.º 1410/96, de 3 de Outubro, que, simultaneamente, aprovou a minuta do protocolo em apreço.

- Em 17/01/1996, a alteração ao ponto um do art.º 27.º (Administração) definindo que o CA passaria a ser composto por um mínimo de 3 membros e um máximo de cinco (na redacção anterior previa-se que seria constituído por cinco membros);
- Em 22/07/1998, a supressão²⁹ dos art.ºs 33.º a 35.º e a alteração dos art.ºs 2.º (Sede)³⁰, 20.º (Convocatória das Assembleias Gerais)³¹ e 32.º (Conselho Fiscal)³².

²⁹ Os artigos suprimidos encontravam-se no Capítulo Quinto, denominado “*Da Fiscalização*”, sendo que o art.º 33.º tinha por epígrafe “*Competência, Poderes e Deveres do Conselho Fiscal*”; o art.º 34.º “*Reuniões e Deliberações*” e o art.º 35.º “*Remuneração*”.

³⁰ Alteração da sede social da sociedade da Rua 31 de Janeiro n.º 75, 2.º para o Edifício do GR sito na Avenida Arriaga.

³¹ O facto mais significativo da alteração efectuada consubstanciou-se na eliminação do Parágrafo Único do contrato sobre os avisos convocatórios das Assembleias-gerais em que se estipulava a exigência de indicar as matérias sobre que a assembleia teria de deliberar.

³² Materializada pela substituição do Conselho Fiscal por um Fiscal único.



4. Desenvolvimento do Plano de Trabalhos

4.1. APRESENTAÇÃO DE CONTAS PELA PLANAL

4.1.1. Antecedentes (1988 – 1995)

De acordo com a certidão da Conservatória do Registo Comercial, emitida em 21 de Julho de 2000, durante o período que antecedeu a aquisição da empresa pelo GR, só foram depositados os documentos de prestação de contas³³ relativos aos anos de 1990 e 1991³⁴, encontrando-se em falta o registo das contas respeitantes aos anos de 1988, 1989, 1992, 1993, 1994 e 1995.

Neste âmbito, note-se que o relatório do “*exame limitado*” às contas do exercício findo em 31 de Dezembro de 1993 (cfr. o ponto 3.2.3.1. do presente documento) concluiu no sentido dos trabalhos de campo não terem proporcionado “(...) *bases credíveis que possibilitasse um trabalho minimamente conclusivo das demonstrações financeiras da Empresa naquela data.*”.

4.1.2. Situação das contas da Planal (1996 – 2000)

Nos termos da alínea d) do n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e, por remissão do n.º 4 do mesmo artigo para o estatuído no n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril, a *PLANAL*, por ser então uma sociedade detida integralmente por capitais públicos, ficou obrigada, desde 1996, à remessa ao Tribunal de Contas dos documentos anuais de prestação de contas, até ao dia 31 de Maio do ano seguinte ao exercício a que respeitam. Isto, sem prejuízo da prestação de informações pedidas, da remessa de documentos solicitados ou da comparência para a prestação de declarações (cfr. o n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 14/96).

No entanto, como, até Março de 2001, a *PLANAL* não havia procedido à remessa dos documentos de prestação das contas relativas aos anos de 1996 a 2000, solicitou-se ao CA que indicasse os motivos de tal incumprimento, tendo os responsáveis, através de ofício, com data de 16 Março de 2001³⁵, referido que:

- “a) (...) À data da aquisição a PLANAL (Madeira) não possuía uma contabilidade organizada, tendo sido necessário efectuar uma auditoria às respectivas contas, a par de um levantamento de dados por forma a recolher informação para organizar as contas. Desse procedimento resultou a desafecção de alguns activos e foram feitos alguns acertos. Este processo veio por si só originar um grande atraso na prestação de contas do ano de 1995 o qual só foi ultimado em 1998.*
- b) Acontece que em Outubro de 1996, a Planal (Madeira) sofre nova mudança na sua gestão, pois cede a posição contratual na exploração e gestão do Campo de Golfe do Santo da Serra ao Clube de Golfe do Santo da Serra. Desta cedência resultaram situações cujos registos contabilísticos exigiram alguma atenção de modo a serem respeitados os activos que permanecem como património da Região e os Princípios Contabilísticos geralmente aceites. Estas situações incidiram em especial no que toca às contas de Terceiros (Credores e Devedores) e Imobilizado.*

³³ Cfr. o n.º 3 do art.º 15.º do Código do Registo Comercial (à data, dispunha que “o depósito dos documentos de prestação de contas de sociedades deve ser feito no prazo de 60 dias a contar da deliberação da sua aprovação”).

³⁴ Em 18 de Abril de 1991 e em 11 de Junho de 1992, respectivamente.

³⁵ Com o registo de entrada na SRMTC n.º 586, de 20 de Março de 2001.

c) (...)

Sabemos, entretanto que existe um diferendo entre a empresa de auditoria e o revisor oficial de contas, tendo este último rescindido o respectivo contrato, o que conjuntamente à reestruturação interna da empresa de auditoria veio dificultar ainda mais o encerramento de todo este processo de certificação das contas da Planal (Madeira), do ano de 1996 e seguintes.

Face a estes condicionalismos e talvez ao facto de ser uma empresa que deixou de ter actividade na área para que foi constituída, a Planal (Madeira) tem sido objecto de sucessivos adiamentos por parte dos auditores na conclusão do trabalho de auditoria, apesar das muitas insistências que esta administração vem fazendo ao longo do último ano, como, aliás, constava da nossa comunicação, de 10 de Novembro de 2000, a esse Tribunal.”

A falta na apresentação dos documentos de prestação de contas relativas aos exercícios de 1996 a 1999 foi comunicada ao Ministério Público³⁶ para eventual desencadeamento de procedimento jurisdicional por infracção ao disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto³⁷.

Entretanto, a administração da *PLANAL* remeteu em 2002³⁸, documentos provisórios relativos às contas³⁹ dos exercícios de 1996, 1997, 1998 e 1999, tendo finalmente, em 24 Fevereiro de 2005, dado entrada na SRMTC as contas definitivas.

Dos relatórios de certificação legal de contas é de destacar:

- quanto ao exercício de 1996, as reservas apresentadas, relativamente às dívidas ao Estado em situação de mora, em que se afirma desconhecer “(...) *se quando da regularização destas dívidas ascenderão multas ou outras penalidades que possam não estar expressas nas contas.*”. De igual forma, observa “*Desconhecemos se em resultado dos Acordos, Protocolos, cessação da actividade e transferência de bens possam resultar impactos tributários, que afectem de modo material os capitais próprios da sociedade.*”
- quanto ao resto, que as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada a posição financeira da sociedade e o resultado das suas operações, em cada um dos exercícios.
- as ênfases dadas às seguintes ocorrências:
 - no caso do exercício de 1996, o esvaziamento da actividade da empresa, com a cedência da exploração do campo de golfe e o impacto daquela no património líquido da sociedade, de que resultou um capital próprio negativo em cerca de 889 milhares de contos (para um capital social de 100 mil contos). E os movimentos significativos de regularização que daí advieram, expressos nos custos e proveitos extraordinários;
 - nos exercícios de 1997 a 1999, o facto dos subsídios contabilizados durante o exercício de 1997 terem sido registados na conta “59 – Resultados Transitados –

³⁶ De acordo com o Despacho do Juiz Conselheiro, de 29 de Março de 2001, exarado sobre a Informação n.º 31/2001 – UAT III, entretanto, convertida no Proc. n.º 4/01 – Aud., com a mesma data do despacho.

³⁷ Cfr. PROC. MP/MULTA N.º 01/2001, de 4 de Julho

³⁸ Por ofício dirigido à SRMTC, com o registo de entrada n.º 2254, de 1 de Outubro, em resposta a um nosso ofício com a ref.ª MP/39/2002, de 22 de Agosto.

³⁹ Os elementos enviados reportam-se à declaração de rendimentos de IRC (o Modelo 22, da Direcção-Geral de Finanças) e respectivos anexos, relativamente aos exercícios de 1996 a 1998, e a declaração electrónica do IRC, do exercício de 1999.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Cobertura de Prejuízos dos Exercícios anteriores, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites.

Relativamente à falta de apresentação das contas de 2000 e seguintes, por ofício de 10 de Novembro de 2004, a Presidente do CA da empresa informou a SRMTC que “(...) encontram-se em fase de finalização os documentos de prestação de contas relativos aos anos em falta nomeadamente os relativos aos exercícios de 2002 e 2003.”, solicitando a concessão de um prazo não inferior a 60 dias para a entrega de todos os documentos de prestação de contas, o que foi atendido pelo TC.

Contudo, até à data da conclusão do relato (30 de Maio de 2005), esses elementos ainda não tinham sido entregues à SRMTC.

Entretanto, no decurso do prazo fixado para as alegações, deram entrada na SRMTC, através do ofício n.º 1596, de 9 de Junho de 2005, todos os documentos de prestação de contas exigidos pelo n.º 2 do art.º 2º da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril, relativos ao exercício de 2000, cuja certificação legal não apresenta reservas ou ênfases, sendo o Revisor Oficial de Contas da opinião que “(...) as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, a posição financeira da Planal (Madeira) – Sociedade de Planeamento e Desenvolvimento da Madeira, S.A. em 31 de Dezembro de 2000 e o resultado das suas operações no exercício findo naquela data (...).”.

No âmbito do contraditório⁴⁰, os responsáveis da PLANAL justificaram o atraso na prestação de contas de 1998 a 2000 com um conjunto de circunstâncias alheias à administração da empresa, que de imediato se sintetizam.

Desde logo, a administração confrontou-se, à data da aquisição da PLANAL pela RAM, com uma empresa que “(...) não possuía contabilidade organizada.”. Daí a necessidade de “(...) efectuar uma auditoria às respectivas contas acompanhada por um levantamento de dados para recolha de informação, por forma a organizar as mesmas.”. Ainda assim, “(...) conforme refere o relatório da Empresa que levou a cabo essa tarefa, existiam muitas situações que importavam clarificar e acertar;” de que resultou “(...) um necessário e inevitável atraso na apresentação logo das contas do ano de aquisição (1995), a qual só foi possível verificar-se no ano de 1997;”.

Por outro lado, aconteceu que, em Outubro de 1996, a PLANAL cedeu a sua posição contratual no Campo de Golfe do Santo da Serra, “(...) donde resultaram situações cujos registos contabilísticos exigiram alguma atenção e logo algum tempo por forma a que os documentos de prestação de contas reflectissem esta nova situação;” a que se juntou o facto de “a empresa de auditoria que acompanhava as contas desde a aquisição da Empresa pela Região e de cujo parecer dependia a certificação legal das mesmas, procedeu a uma reestruturação interna, deixando inclusive de possuir serviços a laborar nesta Região, e dispensando todo o pessoal aí ao seu serviço, nomeadamente, aquele que na altura trabalhava as contas da PLANAL (...)”.

Em consequência, “(...) a Administração da PLANAL, e apesar das suas ininterruptas solicitações e insistências, assistiu, impotente, (...) a sucessivos adiamentos por parte dos auditores na conclusão do seu trabalho. Assim e após sucessivas mudanças dos técnicos da empresa de auditoria responsáveis pelas contas e de um constante prorrogar por parte

⁴⁰ Cfr. ofício com o registo de entrada na SRMTRC n.º 1713, de 22 de Junho de 2005, alíneas g) e h) que se desenvolvem a partir do ponto 10.

daquela da solução aos problemas contabilísticos da PLANAL (...), apenas em Fevereiro do ano transacto e face a um ofício enviado por esta Administração ao então Fiscal único da Sociedade relembrando a sua responsabilidade solidária senão exclusiva pelo atraso de contas, logramos obter uma reunião com o auditor para resolução dos problemas ainda pendentes nas contas de 1996;”.

Só após a certificação legal das contas de 1996 “(...), e desta feita com outra pessoa a ocupar o cargo de Fiscal único da Sociedade, os documentos de prestação de contas relativos aos anos de 1997, 1998 e 1999, foram concluídos no mais breve espaço de tempo, tendo em conta os meios disponíveis e principalmente a preocupação de máximo rigor, muitas vezes dificultado pelas consequências do grande espaço de tempo decorrido desde o exercício em causa e a actual demonstração das respectivas contas;”

Quanto às contas de 2000, os motivos para a sua entrega tardia “(...) são indissociáveis daqueles que motivaram todos os atrasos até ao momento ocorridos e que acima se pormenorizou;”.

Para além de tudo o que atrás foi dito, os responsáveis destacam ainda a “(...) completa falta de meios desta Administração, cujo expediente é assegurado apenas por um dos seus membros, nomeadamente pela sua Presidente, a qual ocupando um cargo de direcção no Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças, donde lhe advém uma considerável carga de trabalho, esteve recentemente doente e por isso afastada do respectivo serviço (...)”.

4.2. TERMOS DO PROTOCOLO CELEBRADO EM AGOSTO DE 1995

4.2.1. O conteúdo do protocolo

Atendendo à débil situação financeira da *PLANAL*⁴¹ e a probabilidade de vir a ocorrer uma grave perturbação na normal exploração do CGSS e considerando que este “(...) constitui uma infraestrutura fundamental da indústria turística da Região, pelo que é do interesse público a salvaguarda da estabilidade no seu exercício e a manutenção de condições propícias ao seu normal desenvolvimento”⁴², a RAM, representada pelo Secretário Regional das Finanças e a *Planal*, assinaram, em 17 de Agosto de 1995, um protocolo em que as partes se comprometeram, irrevogavelmente, a celebrar um acordo (no prazo de 6 meses) com vista à revogação do protocolo de 13 de Outubro de 1988, já acima referenciado.

Na data da celebração do acordo, cessariam todos os vínculos entre a RAM e a *PLANAL* relacionados com a concessão, sendo devolvida à RAM, ou a uma entidade por esta indicada, a posse dos terrenos que constituem o CGSS, as benfeitorias e as construções neles realizadas, e os bens e equipamentos afectos à exploração (Cláusula 2.^a).

Em contrapartida, a *PLANAL* receberia, a título indemnizatório, um montante fixado em 1,020 milhões de contos, correspondente ao valor dessas construções, benfeitorias, bens e equipamentos, que reverteriam para a RAM (conforme avaliação anexa ao protocolo), considerando-se a *PLANAL* integralmente ressarcida com o seu recebimento.

⁴¹ Caracterizada pelo incumprimento das obrigações emergentes do empréstimo contraído junto da Caixa Geral de Depósitos que ascendiam naquela data a 590 mil contos e pela incapacidade de solver os seus compromissos perante o sistema financeiro, a Segurança Social e outros credores públicos e privados.

⁴² Cfr. al.^a c) do ponto II dos considerandos.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Com vista à concretização do acordo (a celebrar no prazo máximo de 6 meses – cláusula 4.^a), a RAM obrigou-se a elaborar uma minuta do mesmo, respeitando as condições constantes do protocolo e a submetê-lo ao visto prévio do Tribunal de Contas⁴³, bem como a praticar os actos que se mostrassem necessários à celebração e execução material do acordo. Por seu turno, os accionistas da empresa comprometeram-se a:

- colaborar com a RAM na preparação e execução do protocolo e do acordo;
- não praticar quaisquer actos que pusessem em causa as finalidades e/ou as obrigações constantes do protocolo e do acordo;
- transmitir a gestão do CGSS para a RAM até à data da celebração do acordo;
- não alienar, onerar ou desvalorizar as acções de que eram detentores e a dar preferência à RAM (ou a entidade que a esta venha a designar) na venda das acções de que eram donos (cláusula 5.^a).

Nos termos da cláusula sétima do referido protocolo, a gestão do CGSS passaria a ser assegurada pela RAM, tendo para tal os accionistas procedido à nomeação de um CA e de um Conselho Fiscal, composto pelas pessoas e entidades indicadas pelo GR (prevendo-se a renúncia dos seus cargos após a data de celebração do acordo ou uma vez decorrido o prazo de seis meses). Foi-lhes também vedada a possibilidade de tomar decisões quanto às matérias previstas nas alíneas a) a e) do art.º 406.º do CSC⁴⁴. Ainda, nos termos daquela cláusula, foram introduzidas normas respeitantes à salvaguarda da responsabilidade da administração designada pela RAM relativamente a actos praticados pela anterior administração.

A cláusula 8.^a, denominada “*Não celebração do acordo*”, previa que “*Caso o ACORDO não seja celebrado no prazo de seis meses indicado na cláusula QUARTA, devido a recusa de Visto Prévio do Tribunal de Contas ou de quaisquer outras causas não imputáveis às partes, estas comprometem-se a promover uma solução alternativa que respeite na medida do possível, os termos e condições aqui estabelecidos.*”. Previam-se, ainda, as consequências do incumprimento do protocolo por motivo exclusivamente imputáveis à *PLANAL* ou aos accionistas.

Para garantia do cumprimento das obrigações assumidas, os accionistas entregaram à RAM as 100.000 acções de que eram proprietários, ficando a RAM autorizada a exercer os direitos inerentes às acções, em representação dos accionistas.

Finalmente, na alínea d) da cláusula décima – “*Declarações e Garantias*” – a *PLANAL* e os accionistas declararam, entre outras, que o protocolo “*(...) constitui um compromisso irrevogável da PLANAL e dos ACCIONISTAS, que, nas condições aqui acordadas se sujeitam à rescisão de todos os vínculos entre a RAM e a PLANAL conexos com o CONCURSO PÚBLICO*” renunciando, desde já, a contestar os respectivos fundamentos, efeitos e valores”, durante o prazo de seis meses após a data da celebração do protocolo (cfr. o n.º 2 da cláusula 10.^a).

Em anexo ao protocolo, constavam, entre outros documentos, a quantificação das obras e benfeitorias efectuadas e indemnizáveis a que foi atribuído o valor de 975 mil contos (895 mil

⁴³ Contudo, essa minuta nunca foi elaborada, nem foi, consequentemente, submetida à fiscalização prévia da SRMTC.

⁴⁴ Designadamente: e) Aquisição, alienação e oneração de bens imóveis; f) Prestação de cauções e garantias pessoais ou reais pela sociedade; Abertura ou encerramento de estabelecimentos ou de partes importantes destes; h) Extensões ou reduções importantes da actividade da sociedade.

contos relativos ao campo de golfe, 60 mil contos relativos ao edifício dos escritórios e do bar e 20 mil contos relativos a pavilhões cobertos); o inventário dos bens e equipamentos a que foi atribuído o valor de 45 mil contos; os contratos de leasing; a quantificação das responsabilidades assumidas pela RAM perante o fisco, a Segurança Social (no montante máximo de 50 mil e 10 mil contos respectivamente) e perante terceiros (até ao montante máximo de 20 mil contos).

4.2.2. Análise do Protocolo

4.2.2.1. Enquadramento jurídico

A) O documento em apreço consubstancia uma alteração ao acto administrativo anterior (Resolução do CG n.º 511/88, de 21 de Abril) que esteve na base da celebração do protocolo de “*reconstrução e exploração do Campo de Golfe do Santo da Serra*”. Nessa conformidade, o protocolo em causa devia ter sido precedido de uma deliberação do Conselho de Governo, entidade competente para revogar a citada deliberação de 1988, e conferir poderes ao Secretário Regional das Finanças para negociar a reversão da concessão e para assumir encargos, a título indemnizatório, no valor de 1,020 milhões de contos.

Com efeito, ao caso vertente será aplicável o disposto nos art.ºs 137.º e ss do CPA. De acordo com o n.º 1 do art.º 143.º do CPA os actos administrativos que revoguem actos administrativos anteriores devem revestir, salvo disposição especial, a forma legalmente prescrita para o acto revogado, no caso de a lei não estabelecer forma alguma ou de o acto revogado revestir forma mais solene do que a legalmente prevista (n.º 2 do art.º 143.º do CPA).

Pese embora os actos subsequentes do Conselho de Governo terem, na prática, consubstanciado uma ratificação da negociação efectuada pelo Secretário Regional das Finanças, essa omissão ter-se-á repercutido na validade do protocolo em referência, com anulabilidade (art.º 135.º do CPA), por vício de forma e de incompetência relativa, ex vi do n.º 1 e n.º 3, al.ª a), do art.º 185.º do mesmo Código. Essa invalidade relativa estendeu-se ainda aos efeitos produzidos, designadamente os relacionados com os actos de gestão praticados em nome da sociedade, pelos três administradores designados pelo Secretário Regional das Finanças, no período compreendido entre 17 de Agosto de 1995 e o momento em que se concretizou a compra da *PLANAL* pelo GR.

B) O protocolo contém cláusulas de aplicação imediata, em paralelo com cláusulas suspensivas que remetem a produção da totalidade dos seus efeitos para a celebração, em data futura, de um acordo definitivo.

As primeiras incluem a inibição dos direitos dos accionistas, a transferência dos poderes de gestão e de representação da sociedade para pessoas nomeadas pelo GR e a irrevogabilidade dos termos acordados, designadamente, no que respeita ao valor da indemnização.

As segundas, envolvendo designadamente a reversão da concessão do campo de golfe e as indemnizações consequentes, nunca poderiam produzir efeitos, pois a aquisição da empresa pelo governo fez caducar o citado protocolo, fazendo com que todos os direitos e deveres dele emergente tivessem deixado de existir (ver ponto 4.3.2.).



4.2.2.2. Efeitos do Protocolo

Na vigência do protocolo a gestão da empresa passou a ser assegurada por um CA⁴⁵ e um Conselho Fiscal⁴⁶, designado pelo Secretário Regional das Finanças (cfr. a cláusula 7.^a do protocolo denominada “*Transmissão da gestão do CGSS para a RAM*”).

Através da análise da certidão de teor da Conservatória do Registo Comercial do Funchal, emitida em 11 de Abril de 2005, da publicidade conferida ao registo das alterações ao pacto social⁴⁷ e ainda das alegações produzidas, em sede de contraditório, pelos actuais membros do C.A da *Planal*, nomeados em 29 de Setembro de 2003, apurou-se que a nomeação do fiscal único e a renúncia do presidente do CA, João Luís Azinhais Abreu dos Santos, constante da acta da sociedade de 23 de Janeiro de 1998, só foram averbadas em 22/07/98, em simultâneo com a alteração ao contrato social que substituiu o Conselho Fiscal por um Fiscal Único (art.º 32.º).

Este facto foi justificado pelos referidos responsáveis com base nas “*inevitáveis e conhecidas delongas que advêm da realização de escrituras públicas e do próprio processo de registo, motivos completamente alheios à vontade da Sociedade e respectivos órgãos.*”

Todavia, e não obstante o disposto no art.º 168.º do CSC⁴⁸, a situação relatada não deixa de contrariar o art.º 15.º, n.º 1 do Código do Registo Comercial (CRC), do qual resulta que o registo dos factos referidos na alínea m) do n.º 1 do art.º 3.º desse mesmo Código (designação e cessação de funções dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, por qualquer forma que não seja o decurso do tempo), deve ser pedido no prazo de 3 meses a contar da data em que tiverem sido titulados.

4.2.3. Actos mais relevantes da “Administração” transitória – período compreendido entre 16 de Agosto de 1995 e 16 de Fevereiro de 1996

No período que mediou entre a data da celebração do protocolo com os accionistas e a concretização da aquisição da empresa, o CA, para além das receitas geradas pela empresa, financiou a sua actividade com recurso a:

- um novo financiamento bancário, junto do BANIF, no valor de 150 mil contos, destinado a crédito de tesouraria, que foi avalizado pelo GR.
- dois subsídios do GR, num total de 50 mil contos, destinados a fazer face às despesas de manutenção e infra-estruturas do CGSS (Resoluções n.ºs 1017/95 e 1209/95, que, nos termos dos respectivos preâmbulos, fazem referência ao protocolo celebrado com a *PLANAL* e aos objectivos da intervenção do governo naquela empresa).

Ainda durante esse período, a Administração solicitou um outro “*exame limitado*” (também à Ernst & Young) às contas da empresa, com referência ao período findo em 16 de Agosto de 1995 (período imediatamente anterior ao início das suas funções) que nos termos do respectivo relatório, datado de 22 de Novembro de 1995, visava “*(...) a avaliação da*

⁴⁵ Composto pelo Dr. João Luís Abreu dos Santos, Dra. Filomena Babo e Dra. Júlia Isabel Lopes.

⁴⁶ Composto pelo Dr. Luís Rosa, em representação da *Ernst & Young*, pela Dr.^a Conceição Maria de Almeida Estudante e pela Dr.^a Sara Luísa Gouveia.

⁴⁷ Vd JORAM, II Série, n.º 47, de 9 de Março de 1999.

⁴⁸ Que versa sobre a oponibilidade a terceiros de actos cujo registo e publicação não tenham sido efectuados.

Sociedade na base do seu valor patrimonial, ou seja, o valor dos capitais próprios, representando o valor líquido do activo(...)”.

Na nota introdutória ao relatório do “*exame limitado*”, a empresa de auditoria refere ter optado “*(...) pela efectiva contabilização em 16 de Agosto das correcções ao balanço da sociedade fundamentalmente pelas seguintes razões:*”

- a) *Evidenciar uma situação de balanço tão real quanto possível transitada da anterior Administração.*
- b) *Por os ajustamentos introduzidos se referirem principalmente a correcções emergentes de inapropriados critérios de contabilização praticados no passado e/ou falta de quaisquer evidências quanto à origem e natureza dos saldos transitados em balanço. (...)*”

A empresa de auditoria conclui que “*Dado o âmbito específico do nosso trabalho, e não obstante terem sido usados diversos procedimentos geralmente aplicados numa auditoria não emitimos qualquer parecer de auditoria sobre os mapas financeiros produzidos e anexados a este relatório.*”.

Tendo presentes as reservas enunciadas, apresenta-se seguidamente o resultado dos trabalhos desenvolvidos, materializados no balanço ajustado da *PLANAL*, reportado a 16 de Agosto de 1995, dado constituir a base mais aceitável para efeito da quantificação da situação financeira da empresa no momento da aquisição “*de facto*” do controlo da empresa pela RAM.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Balanço Ajustado da Planal (Madeira), S.A., em 16 de Agosto de 1995

(em contos)

	Registos Contabilísticos	Ajustamentos	Saldos ajustados		Registos Contabilísticos	Ajustamentos	Saldos ajustados
ACTIVO	2 004 643	-1 042 053	962 590	CAPITAL PRÓPRIO	891 913	- 946 920	- 55 007
				Capital Próprio	100 000		100 000
				Prestações suplementares	100 000		100 000
Imobilizado	1 995 301	-1 042 053	953 248	Reserva de reavaliação	632 171	- 632 171	
Imobilizações corpóreas	693 418	128 182	821 600	Outras reservas	238 557		238 557
Imobilizações em curso	1 301 883	-1 170 235	131 648	Conta de lucros e perdas			
				Resultados transitados	- 87 872	- 318 703	- 406 575
				Resultados do período	- 90 943	3 954	- 86 989
Circulante	8 581		8 581	PASSIVO	1 112 730	- 95 133	1 017 597
Existências	1 115		1 115	Dívidas a Médio e Longo Prazo	98 031		98 031
Clientes	3 478		3 478	Fornecedores de imobilizado	98 031		98 031
Estado e out. entes públicos	809		809	Dívidas a Curto Prazo	989 474	- 95 133	894 341
Accionistas	674		674	Fornecedores	47 840	- 6 241	41 599
Outros devedores	1 754		1 754	Empréstimos obtidos	610 778		610 778
Caixa e depósitos à ordem	751		751	Estado e outros entes públicos	72 241		72 241
				Accionistas	11 804		11 804
				Outros credores	246 811	- 88 892	157 919
Acréscimos e Diferimentos	761			Acréscimos e Diferimentos	25 225		25 225
TOTAL	2 004 643	-1 042 053	962 590	TOTAL	2 004 643	-1 042 053	962 590

Conforme se pode verificar a Situação Líquida da *PLANAL*, reportada a 16 de Agosto de 1995, após os ajustamentos, decorrentes do trabalho efectuado pela empresa de auditoria, e com as reservas por ela colocadas às contas, era negativa em cerca de 55 mil contos, ascendendo o Activo a 962,6 mil contos e o Passivo a 1,018 milhões de contos.

4.3. AQUISIÇÃO DA PLANAL PELA RAM

Em 28 de Dezembro de 1995, o Conselho de Governo, através da aludida Resolução n.º 1575/95, decidiu adquirir a totalidade das acções que constituíam o capital social da *PLANAL*, mandatando o Secretário Regional das Finanças, em representação da RAM, para “(...) proceder às negociações estabelecendo o preço e as condições que achar mais convenientes, elaborar o respectivo processo e outorgar nos contratos assim como em tudo o que se mostrar necessário à concretização da aquisição referida.”

Como razões justificativas da opção pela compra da empresa, o preâmbulo da Resolução refere que “(...) após estudos quer jurídicos quer económicos por parte da Secretaria Regional das Finanças, se concluir ser a aquisição da Planal por parte da RAM a solução que melhor se coaduna quer com a continuação ininterrupta da actividade daquela empresa, quer com os objectivos pretendidos de incremento e promoção da indústria turística da Região Autónoma da Madeira”, dado o golfe ser uma modalidade desportiva que potencia um nicho importante do mercado turístico e de a “Planal, embora tivesse construído no local

diversas infraestruturas, não tinha concluído a obra conforme se tinha obrigado, além do que se encontrava numa situação de evidente e inequívoca ruptura financeira, não possuindo por isso as condições necessárias para manter aquele Campo de Golfe”.

4.3.1. O processo de aquisição das acções pelo Governo Regional

Quanto ao processo de aquisição e registo das acções, constata-se que:

- a) Em 14 de Março de 1996, foi celebrado entre um dos accionistas e a RAM um contrato-promessa de compra e venda de **30 mil acções** da *PLANAL*⁴⁹.

O preço da compra e venda foi fixado em 30 mil escudos “(...) correspondendo ao valor de um escudo por acção, que o primeiro contraente já recebeu, e com a assinatura do presente contrato declara e presta a respectiva quitação”. Com a assinatura do contrato, as acções foram transferidas para a posse da RAM, obrigando-se o vendedor a “(...) no prazo de 12 meses endossar e obter a actualização dos endossos nas acções ora prometidas comprar e vender, por forma a titular a compra e venda prometida, através da assinatura das declarações de venda respectivas”.

No entanto, até à data de realização da auditoria (Março de 2001), os endossos dos 30 títulos cautela, representativos das 30 mil acções adquiridas pela RAM, não se encontravam actualizados, nem existiam as correspondentes declarações para cancelamento e efectivação dos novos registos de acções.

- b) As restantes 70 mil acções foram transmitidas para a RAM, pelo preço de 1\$00 por acção, nos termos dos impressos para “*Declaração para cancelamento de registo de acções e efectivação de novo registo*”⁵⁰, com data de 16 de Fevereiro de 1996.

Todavia, dos referidos impressos não consta a assinatura do adquirente (GR), nem prova de terem sido apresentados numa instituição de crédito. Também não tinha sido preenchido o espaço dedicado à inscrição pela administração da *PLANAL* do cancelamento e efectivação de novo registo das acções.

- c) Não obstante, as 100.000 acções da Sociedade encontram-se averbadas⁵¹ no correspondente livro de registo em nome da Região Autónoma da Madeira.

Para além da questão relativa às declarações para cancelamento e efectivação dos novos registos de acções, que poderá colocar em causa a suficiência do suporte documental para os averbamentos do livro de acções subsiste o facto de, até 31 de Dezembro de 2003, ainda não ter sido pago o preço das referidas acções (um escudo por acção) como se depreende da nota⁵² 13 ao mapa “*Anexo XL – Participação da Região no capital social de entidades societárias e não societárias*”, do Relatório à Conta da RAM de 2003.

⁴⁹ Representadas em 30 títulos de 10.000 acções cada e numerados de 9.001 a 39.000.

⁵⁰ Art.º 26.º do DL n.º 408/82, de 29 de Setembro.

⁵¹ Ver art.ºs 326.º e 331.º do CSC, na redacção anterior ao DL n.º 486/99, de 13 de Novembro, que aprovou o Código dos Valores Mobiliários, e o art.º 26.º do DL n.º 408/ 82, de 29 de Setembro.

⁵² Diz a citada nota “*Embora o valor nominal da quota seja 100.000 contos, foi adquirido por apenas 100 contos, na sequência da Resolução n.º 1575/95, de 29/12: Participação ainda não realizada.* (...)”.



4.3.2. As relações financeiras entre a *PLANAL* e os antigos accionistas (exercício de 1996)

A análise que se segue⁵³ visa apurar a legitimidade das modificações patrimoniais expressas no balanço da empresa de 31 de Dezembro de 1996 relativas aos antigos accionistas da empresa:

A) Regularização de suprimentos

Da análise ao Balanço da *PLANAL* em 31/12/1996, verifica-se, relativamente ao ano anterior, ter sido regularizado um empréstimo concedido por antigos accionistas, no montante de 100.000 contos (conta 25 – Accionistas (sócios)).

Relativamente a essa regularização:

- A1) Foi fornecido um documento, datada de 14 de Março de 1996, em que o accionista maioritário, Júlio Manuel Semião da Costa Alves, declara ter recebido 100.000.000\$00 da *PLANAL* “(...) a título de reembolso dos suprimentos prestados à sociedade, os quais se encontram referidos na contabilidade da mesma como prestações suplementares de capital conforme cópias dos respectivos recibos que se juntam.”, e que já se encontram liquidados “(...) todos os créditos por mim detidos a esse título perante a sobredita sociedade “Planal (Madeira), S.A., pelo que pelo presente presto dos mesmos plena quitação.”. Em anexo, constavam cinco recibos⁵⁴ dos accionistas privados da *Planal*, relativos ao recebimento de **100.000 contos** “(...) a título de pagamento em proporção à (minha) participação no capital social da primeira prestação da indemnização devida pela Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional das Finanças, à sobredita empresa, pela revogação do PROTOCOLO celebrado com aquela entidade e consequente cessação de todos os vínculos existentes relativos à exploração do Campo de Golfe do Santo da Serra, nos termos da alínea a) do n.º 3 e dos n.ºs 4 e 5 da cláusula terceira, do Protocolo celebrado com a RAM em 17 de Agosto de 1995 (...)”.
- A2) Foram disponibilizadas cópias das notas de débito⁵⁵ que titulam os pagamentos efectuados a cada um dos accionistas em 15 de Março de 1996, cujo descritivo indica tratar-se de um lançamento de “TRANSFERÊNCIA REFERENTE À 1ª PRESTAÇÃO DA INDEMNIZAÇÃO DA PLANAL, S.A. A ...”;
- A3) Foi esclarecido, a coberto do ofício entrado na SRMTC, em 11 de Abril de 2005, que “o pagamento da supra referida indemnização foi refletida contabilisticamente no pagamento dos suprimentos devidos pela empresa ao accionista Arq. Júlio Semião no valor de 100 000 000\$00.”

⁵³ Baseou-se na consolidação da informação obtida em três momentos distintos: a) Documentos provisórios de prestação de contas fornecidos pela Administração da *PLANAL* em Março de 2001, que incluíam um Balancete de Contabilidade Geral, de 31 de Dezembro de 1996, que, sublinhe-se, não estavam auditados nem certificados; b) Documentos de prestação de contas de 1996, que deram entrada na SRMTC em 24 de Fevereiro de 2005; c) Esclarecimentos prestados pela *Planal* através de ofício entrado na SRMTC, em 11 de Abril de 2005, em resposta ao ofício da SRMTC, de 31 de Março de 2005.

⁵⁴ De: Júlio Manuel Semião da Costa Alves, no valor de 82.857.142\$00; Manuel Cristiano Arnek da Costa Alves, no valor de 1.428.572\$00; Alexandre Semião Arnek da Costa Alves, no valor de 1.428.572\$00; Petra Marina Ficher da Costa Alves, no valor de 7.142.857\$00 e Lígia Cristina de Aguiar Garanito e Freitas Basílio, no valor de 7.142.857\$00.

⁵⁵ Notas de débito n.ºs 332740361, 332620361, 390240361, 33460361 e 332550361, respectivamente no valor de 82.857.142\$00, 7.142.857\$00, 1.428.572\$00, 1.428.572\$00 e 7.142.857\$00.

A4) O relatório do “*exame limitado*” às contas da *PLANAL* respeitante ao período findo em 16 de Agosto de 1995 suscitava dúvidas sobre a credibilidade dos registos contabilísticos que identificavam a existência de créditos dos accionistas sobre a empresa.

Assim, a nota 10.1, do referido relatório, referia a propósito da rubrica “*Prestações Suplementares*” (conta 5.3), no montante de 100.000 contos, que: “*Na ausência de qualquer comprovativo quanto à sua natureza, obtivemos a indicação de se tratarem de adiantamentos diversos efectuados pelo accionista Arq. Júlio Semião Alves.*”;

Já num anterior relatório, decorrente de “um exame limitado” às contas de 31/12/1993, efectuado pela mesma empresa, a Nota 9.1, refere a propósito da contabilização, na conta “*prestações complementares*” da importância de 100 mil contos que “*As prestações suplementares de capital segundo observámos emergem de adiantamentos diversos efectuados pelo accionista Arq.º Júlio Semião Alves.*”

Por seu turno a nota 14.2, relativa à “Conta 25 – Accionistas”, refere que, “*Solicitada a confirmação do saldo ao referido accionista - Arq. Júlio Semião Alves - obtivemos a indicação de que o saldo não reflecte os montantes reais entregues à Sociedade (cerca de 240.000 contos, incluindo 100.000 contos a título de prestações suplementares – Nota 9.1), por não possuir registos dos montantes despendidos, reconhecendo simultaneamente a falta de credibilidade nos registos contabilísticos da Sociedade*”

A5) O Protocolo de 17 de Agosto de 1995 comprometia a *RAM* a pagar à *PLANAL* indemnizações, no âmbito de um acordo futuro (a celebrar no prazo máximo de seis meses) para a revogação da concessão atribuída em 1988. Solução que acabou por não ser concretizada.

Na ausência de outra fundamentação que vincule a *PLANAL*, resulta da factualidade descrita que em 15 de Março de 1996 a empresa pagou, sem suporte documental suficiente, aos antigos accionistas 100 mil contos, pois:

- Nos termos do Protocolo de 17 de Agosto de 1995, o pagamento das indemnizações seria devido pela *RAM* (e não pela *PLANAL*) e o seu destinatário seria a *PLANAL* e não os respectivos accionistas (cfr. cláusula terceira);
- As cláusulas de suporte invocadas nos recibos dos accionistas dando quitação ao pagamento dos citados 100 mil contos (al.ª a) do n.º 3 e dos n.ºs 4. e 5. da cláusula terceira do Protocolo de 17 de Agosto de 1995) não sustentam esse pagamento, uma vez que o Acordo de revogação da concessão nunca chegou a ser celebrado e a solução de compra da empresa implicou a cessação dos efeitos mediatos do Protocolo de 17 de Agosto de 1995 (cfr. A1 supra);
- Independentemente da questão da legitimidade, o pagamento efectuado pela *PLANAL* aos antigos accionistas a título do reembolso de suprimentos aos accionistas, alegadamente ao abrigo da cláusula indemnizatória do citado Protocolo, consubstancia um reconhecimento de créditos duvidados no exame às contas da empresa por motivo de total ausência de documentos de suporte (cfr. A4 supra).

No contraditório os actuais membros do CA alegaram que “o Protocolo celebrado em Agosto de 1995 entre a *PLANAL* e o *G.R.* previa no n.º 1 da sua cláusula oitava sob a epígrafe “*Não Celebração do Acordo*”, que, caso o dito Acordo não fosse celebrado, as partes se comprometiam a promover uma solução alternativa que respeitasse os termos e condições nele estabelecidas.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Ora, condições essenciais do acordo eram sem dúvida a cessação de todos os vínculos existentes entre as partes e reversão para a RAM da posse dos terrenos que constituíam o Campo de Golfe do Santo da Serra assim como de todas as construções e benfeitorias neles realizadas e de todos os bens e equipamentos afectos à exploração daquele campo, e o pagamento da correspondente indemnização.

Achando-se, após realização de vários estudos (...), ser a melhor solução para a salvaguarda do interesse público inerente à subsistência do Campo de Golfe do Santo da Serra, a aquisição da Empresa pela Região, era necessário manter nesta “solução alternativa” os termos e condições já negociados entre as partes, respeitando o acordo celebrado, cujos termos no que às condições respeitava se mantinham perfeitamente válidos.

Não fazia pois qualquer sentido, com base no acordo celebrado, que a indemnização fosse paga à Planal, cujo capital pertencia totalmente à Região e a quem passaram assim a pertencer a posse dos terrenos que constituíam o Campo de Golfe do Santo da Serra, todas as construções e benfeitorias neles realizadas e todos os bens e equipamentos afectos à exploração daquele campo, mas sim aos seus antigos accionistas.

Assim, honrando os compromissos assumidos pela Região, foram pagas as indemnizações aos antigos accionistas, tendo-se optado por fazê-lo, através da própria PLANAL, cujo capital é totalmente público e a quem passaram desde então a pertencer todas as responsabilidades assumidas pela Região no âmbito do acordo celebrado.

Quanto à forma como o dito pagamento foi efectuado, se é verdade que os créditos em questão poderiam suscitar algumas dúvidas, também é verdade que nada foi efectivamente pago a esse título, mas sim e apenas a título de indemnização, sendo o recibo de quitação de suprimentos assinado pelo accionista Júlio Manuel Semião da Costa Alves uma mera formalidade destinada a salvaguardar uma eventual futura exigência à Sociedade de quaisquer valores a esse título.”

A argumentação carreada para o processo parte do pressuposto de que a solução encontrada (aquisição da empresa pelo G.R.) foi a solução alternativa que respeitou os termos do Acordo para celebrar o Protocolo de Revogação, e, por conseguinte, o pagamento da indemnização em referência seria devido.

Todavia, a aludida cláusula oitava não parece fornecer a sustentação legal para o referenciado pagamento, uma vez que o Acordo de Revogação da Concessão nunca chegou a ser celebrado e a solução de compra da empresa implicou a cessação dos efeitos mediatos do Protocolo de 17 de Agosto de 1995, de harmonia com a fundamentação contida no ponto A5 supra.

Em abono da posição defendida no relato acresce que:

- Os registos contabilísticos e a correspondente documentação de suporte apontam para que os pagamentos efectuados aos ex-accionistas se fundamentam em reembolsos dos empréstimos concedidos.

Nesse quadro, entendeu-se que o pagamento efectuado, não encontrando sustentação no protocolo (uma vez que não houve revogação da concessão), só poderia estar fundamentado nas presumíveis dívidas da PLANAL aos seus accionistas. Contudo, como estas não se encontravam devidamente documentadas, questionava-se o seu pagamento.

- Mesmo concedendo que o pagamento aos anteriores accionistas teria origem nas indemnizações previstas no protocolo, esse encargo nunca poderia ser da responsabilidade da PLANAL, mas sim da própria RAM, estando consequentemente submetida ao regime geral das despesas públicas.

B) Regularização de empréstimos de accionistas (sócios)

Da análise ao Balanço da PLANAL em 31/12/1996, verifica-se, relativamente ao ano anterior, terem sido regularizados adiantamentos concedidos pelo accionista Júlio Manuel Semião da Costa Alves, no montante de **11.803.892\$60** (conta 25 – Accionistas (sócios)).

Segundo a actual administração da empresa⁵⁶, aquele montante foi “(...) *objecto de compensação com os encargos assumidos pela região no âmbito daquele contrato*”⁵⁷, tendo assim, sido por indicação da então administração da empresa regularizado para a conta de proveitos extraordinários, após o dito accionista ter dado quitação dos acima mencionados 100.000.000\$00.”

Por conseguinte, não terão sido efectuados ao citado accionista quaisquer pagamentos a este título, o que é consequente com as dúvidas levantadas pela empresa de auditoria sobre a exigibilidade e/ou valor daquele empréstimo⁵⁸.

4.3.3. Actos mais relevantes da gestão da empresa durante o exercício de 1996

De entre os actos de gestão praticados pela administração em 1996, salienta-se:

- A celebração, em 29 de Agosto de 1996, de um **contrato de reestruturação da dívida global da PLANAL à CGD**⁵⁹, tendo o valor do capital sido fixado em **428.864.382\$00** (o remanescente da dívida não capitalizada, no montante de 249.351.261\$00, ficou contabilizado numa conta distinta, designada de “*conta margem*”, que seria exigível, acrescida dos correspondentes juros, em caso de incumprimento) que beneficiou do aval do GR⁶⁰;
- A celebração, em 20 de Setembro de 1996, de um **acordo de regularização do débito decorrente de dois contratos de locação financeira** celebrados pela PLANAL (a dívida no valor de 145.337.104\$00 foi reduzida para 63.997.390\$00, a serem pagos em 6 prestações mensais no valor de 10.666.232\$00), que contou com uma garantia prestada pela Secretaria Regional das Finanças (Carta Conforto ref.ª 1414 de 0/10/96);

⁵⁶ Cfr. resposta do CA da PLANAL, de 11 de Abril de 2005, ao ofício da SRMTC, de 31 de Março de 2005.

⁵⁷ Trata-se do protocolo celebrado entre a Região e a PLANAL, em 17 de Agosto de 1995.

⁵⁸ Da nota 18. do relatório do “*exame limitado*” ao período findo em 16 de Agosto de 1995, consta que: “18.1. O saldo da rubrica refere-se exclusivamente ao accionista Arq.º Júlio Semião Alves, cujo montante não nos foi confirmado. 18.2 O saldo é mostrado líquido do montante de 10.000 contos, valor aparentemente recebido pelo accionista, resultante da transação de um terreno de propriedade da Sociedade alienado em 29 de Dezembro de 1994 (Parágrafo 1.6)”

Por seu turno a Nota 1.6., refere que: “O terreno “A” foi alienado por escritura de 29 de Dezembro de 1994, a favor de Justinveste – Investimentos e Construções, Lda., pelo montante de 50.000 contos, sem que qualquer abate fosse contabilisticamente registado. O proveito líquido da transacção foi contabilizado na conta de Credores diversos, sendo que apenas 40.000 contos deram entrada nos cofres da Sociedade. O remanescente (10.000 contos) foi por ordem da actual administração debitado à conta do accionista e ex-administrador Arq.º Júlio Semião Alves (parágrafo 18.2).”

⁵⁹ As condições acordadas foram: Taxa “Lisbor” a 1 ano, acrescido do “Spread” de 0,75%, arredondado para o 1/8 superior; Reembolso em 12 prestações trimestrais, postecipadas e iguais de capital e juros, no período de amortização; Prazo contado a partir de 20 de Julho de 1996.

⁶⁰ Pela Resolução n.º 1108/96, de 08 de Agosto.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- A solicitação, em Dezembro de 1996, do **pagamento voluntário da coima relativa ao processo de contra-ordenação** instaurado contra a sociedade, promovido pela Direcção Geral das Contribuições e Impostos, em virtude da omissão de entrega, pela anterior administração, do IVA no valor de 2.728.486\$00 (respeitante ao ano de 1994 e aos 4 primeiros meses de 1995), do IRS retido no valor de 1.324.190\$00 (de Fevereiro a Junho de 1995) e do Imposto de Selo no valor de 97.155\$00 (de Fevereiro a Junho de 1995).

Para o financiamento da sua actividade, para além das receitas da exploração do CGSS (até Outubro de 1996), a *PLANAL* recebeu do GR, durante o ano económico de 1996, a título de **subsídios**, o montante de **272.000**.contos.

4.4. CESSÃO DA POSIÇÃO CONTRATUAL DA PLANAL PARA O CLUBE DE GOLFE DO SANTO DA SERRA

Em 12 de Outubro de 1996, precedido da necessária autorização do Conselho de Governo⁶¹, foi celebrado entre a RAM, a *PLANAL* e o *Clube de Golfe do Santo da Serra*, um protocolo de cessão da posição da *PLANAL*, no protocolo de concessão da reconstrução, ampliação e exploração do campo de golfe, em favor da “*Associação do Clube de Golfe do Santo da Serra*”, pelo prazo remanescente da concessão.

No seu clausulado estabeleceu-se que a cessão envolveria, para além das especificações constantes do protocolo, a assunção de todos os direitos e obrigações estipulados no caderno de encargos, no programa de concurso e no protocolo de concessão, celebrado em 1988, entre o GR e a *PLANAL*.

Em síntese, em contrapartida da concessão da gestão e exploração do CGSS e de um conjunto de bens e equipamentos, identificados em anexo ao protocolo, o Clube de Golfe comprometeu-se a ampliar o campo de golfe existente de 18 para 27 buracos e a assumir todos os direitos e obrigações da *PLANAL* para com o pessoal, constante de uma lista anexa. Ficou ainda protocolado que todas as benfeitorias, bens e equipamentos reverteriam para a RAM no momento da extinção da concessão.

A taxa a ser paga anualmente pelo Clube de Golfe (devida a partir do terceiro ano contado desde a assinatura do protocolo) foi fixada em 500.000\$00.

4.4.1. Análise do Protocolo de Cessão da Concessão

A decisão do Conselho de Governo, que autorizou a *PLANAL* a ceder a posição contratual ao “*Clube de Golfe do Santo da Serra*”, foi sustentada no ponto 5.4 do caderno de encargos do concurso público, segundo o qual “*O concessionário não poderá trespassar (ou ceder a exploração a outros) o empreendimento no todo ou em parte, sem prévia e expressa autorização do Governo da RAM.*”.

Contudo, constata-se uma desconformidade entre:

- O espírito do programa de concurso e do caderno de encargos do concurso público, que apontava como entidades passíveis de se candidatarem à concessão, as sociedades

⁶¹ A autorização para a cessão de posição da *PLANAL* consta da Resolução do Conselho do Governo n.º 1410/96, de 3 de Outubro, que também aprovou a minuta do protocolo em apreço.

constituídas ao abrigo do Código das Sociedades Comerciais (veja-se os pontos 5.5 e 6⁶² do Caderno de Encargos e 6, 7, 12 e 16 do Programa de Concurso).

- E a opção governamental em atribuir a concessão a uma pessoa colectiva privada sem natureza empresarial, conforme consta do preâmbulo da Resolução que autorizou a cessão da posição contratual, segundo a qual *“após vários estudos e considerações, se conclui que a continuidade da exploração e construção do Campo de Golfe do Santo da Serra, se deveria entregar a uma entidade que, não possuindo fins nem interesses lucrativos, se preocupasse com o desenvolvimento daquela modalidade desportiva assim como com a melhoria daquela infraestrutura e ao mesmo tempo que promovesse a divulgação nacional e internacional daquele Campo de Golfe.”*

Também é questionável, o facto de ter ficado por demonstrar que o novo concessionário reunia os pressupostos que serviram de base à adjudicação da concessão, em especial os relativos à capacidade financeira, face ao teor do referido caderno de encargos, onde a entidade pública contratante fixou as regras para a concessão e às quais se auto-vinculou.

Em abono desta conclusão, atente-se que esta opção tem motivado, desde 1997, a atribuição de subsídios à *Associação do Campo de Golfe do Santo da Serra* destinados, designadamente, à manutenção do campo⁶³.

O assinalado desvirtuamento de condições essenciais que parametrizaram o concurso público, justificariam a abertura de um novo procedimento adjudicatório, em conformidade com o estabelecido pelos art.ºs 1.º, n.º 3, e 47.º do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, conjugado com o n.º 1 do art.º 32 do DL n.º 55/95 de 29 de Março. E desta feita, os princípios subjacentes à actuação da Administração Pública, tais como, os consagrados no art.º 3.º (princípio da legalidade), art.º 4.º (princípio da prossecução do interesse público) e no art.º 5.º (princípio da igualdade), todos do CPA, teriam sido melhor assegurados. Além disso, com um novo procedimento adjudicatório a Administração Pública Regional poderia, em tese, ter obtido condições economicamente mais vantagens proporcionadas pelas regras da concorrência e pelo funcionamento do mercado.

4.4.2. Efeitos do Protocolo

A partir da data de celebração do protocolo de cessão, a *PLANAL* deixou de exercer qualquer tipo de actividade no quadro do seu objecto social, limitando-se à gestão do passivo remanescente (a amortização dos empréstimos contraídos, o pagamento das prestações à Segurança Social e à Administração Fiscal, cujos montantes em dívida foram, entretanto, objecto de acordos de regularização e o pagamento das dívidas a outros credores) e das contingências herdadas da anterior administração, designadamente as fiscais e parafiscais.

⁶² Sob a epígrafe *“Condições de admissão”*, o citado ponto dispõe que *“Só poderão concorrer pessoas colectivas já constituídas “sic” em sociedade ou que tenham intenção de se constituir em sociedade com capital social mínimo de 100 000 (cem mil) contos.”*

⁶³ A título exemplificativo, em 2003, foram transferidas verbas no montante de € 159.600,00 para comparticipação nas despesas de manutenção e conservação, através da Secretaria regional do Plano e Finanças. Cfr. o Relatório da Conta da RAM, ano económico de 2003, no *“Anexo IX – Transferência correntes para a sociedades e quase-sociedades, administração central, regional e local, instituições sem fim lucrativo, famílias e resto do mundo”*.



4.5. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O GOVERNO REGIONAL E A PLANAL (1995-2000)

Com base na análise dos processos de despesa respeitantes aos subsídios atribuídos pelo Conselho de Governo à *Planal*⁶⁴ (excluindo os que foram destinados ao financiamento de eventos desportivos), verifica-se que, entre os anos de 1996 e 2000, foram efectuados pagamentos no montante de cerca de **1,034 milhões de contos**⁶⁵:

(em contos)

Ano	Valor	Descrição
1996	272.000	Resoluções n.ºs 79/96 e 639/96, e quatro tranches da verba atribuída pela Resolução n.º 1132/96, cujos pagamentos foram efectuados em 07-02-96, 29-05-96, 29-08-96, 11-10-96, 18-10-96 e 13-12-96.
1996	(6.452,927)	Dedução da parte das despesas extraordinárias com o Campeonato Europeu de Juniores, atribuídas ao abrigo da Resolução n.º 1132/96 (cfr. Informação de 13/08/96, da Conselheira técnica da Secretaria Regional das Finanças, que serviu de fundamento ao apuramento do valor do subsídio).
1996	(22.500)	Dedução do subsídio atribuído para custear as despesas com o Open da Madeira, através da Resolução n.º 639/96.
1996	(25.000)	Dedução do subsídio atribuído pela Resolução n.º 79/96, em virtude de parte daquele valor (em montante não quantificado) ter sido utilizado para o custeio do Open da Madeira.
1997	345.000	Resoluções n.ºs 1132/96 (última tranche), 184/97, 325/97, 437/97, 531/97, 714/97, 909/97, 1102/97 e 1374/97, pagas respectivamente em 25-02-97, 14-04-97, 20-05-97, 15-07-97, 15-07-97, 16-10-97, 16-10-97, 16-12-97.
1998	265.845	Resoluções n.ºs 1723/97, 33/98, 407/98, 634/98 (rectificada pela Resolução n.º 718/98), 752/98, 862/98, 1332/98 e 1661/98, pagas respectivamente em 09-02-98, 16-01-98, 16-04-98, 24-06-98, 08-07-98, 20-07-98, 20-10-98, 23-12-98.
1999	166.080	Resoluções n.ºs 29/99, 490/99, 822/99, 993/99 e 1869/99, pagas respectivamente em 20-01-99, 20-04-99, 18-06-99, 20-07-99 e 20-12-99.
2000	39.010	Resoluções n.ºs 887/00 e 1918/00, pagas respectivamente em 08-06-00 e 7-12-00.
Total	1.033.982	

A evolução da dívida avalizada pela RAM entre 1995 e 1999, foi a seguinte:

(em contos)

Capital em dívida a 31/12	1995	1996	1997	1998	1999
Resolução n.º 795/91	300.000,0				
Resolução n.º 851/92	50.000,0				
Resolução n.º 1018/95	150.000,0	150.000,0	120.000,0	90.000,0	30.000,0
Resolução n.º 1108/96	-	396.944,6	260.783,2	114.701,0	0,0
Total	500.000,0	546.944,6	380.783,2	204.701,0	30.000,0

Nos diplomas legislativos que anualmente aprovam e põem em execução o orçamento da RAM têm vindo a ser inseridas disposições que prevêm a concessão de apoios financeiros a

⁶⁴ Entre Agosto e Dezembro de 1995 (data da Resolução que autorizou a aquisição da *PLANAL*) a administração transitória da *PLANAL* nomeada pelo GR beneficiou de subsídios no montante de 50 mil contos (Resoluções n.ºs 1017/95 e 1209/95, cujos pagamentos foram efectuados em 08-09-95 e 31-10-95) dos quais 6.250 contos foram retidos, atenta a situação da empresa perante a Segurança Social.

⁶⁵ Em 2001 foram ainda atribuídos à *PLANAL* subsídios no montante de 17.480 contos, através da Resolução n.º 764/2001, paga a 7 de Junho desse ano.

entidades privadas (e, por vezes, também, a entidades públicas) que se inserem no âmbito de medidas de fomento económico.

Os referidos normativos, no caso em apreço, constituem, pois, a base legal⁶⁶ para a atribuição de subsídios pelo GR, para além da exigência da prossecução do interesse público com consagração legal no art.º 4.º do CPA⁶⁷.

Nessa conformidade, a atribuição dos subsídios à *PLANAL* deverá ser enquadrada nos sucessivos DLR que aprovaram anualmente os orçamentos regionais⁶⁸.

Se relativamente aos apoios financeiros atribuídos durante os anos de 1995 e 1996 não se suscitam dúvidas de enquadramento legal, o mesmo não acontece com os subsídios concedidos a partir de 12 de Outubro de 1996, data da cessão da posição da *PLANAL* para a *Associação Clube de Golfe do Santo da Serra* (o primeiro dos quais atribuído pela Resolução do CG n.º 184/97, de 20 de Fevereiro).

Isto porque, após a referida cessão, a *PLANAL* deixou de ter qualquer actividade produtiva relacionada com o seu objecto social, não desenvolvendo, por isso, quaisquer “(...) *acções de desenvolvimento (...)*” ou “(...) *acções de carácter sócio – económico, cultural e desportivo.*”, conforme prevêem os DLR⁶⁹ que aprovaram os orçamentos regionais entre 1997 e 2000.

A partir da publicação do DLR n.º 4-A/2000/M, passou a exigir-se que a concessão de auxílios financeiros fosse objecto de contrato-programa com o beneficiário, onde seriam definidos “ *os objectivos, as finalidades específicas, as modalidades e as formas de auxílio*” (cfr. o n.º 4 do art.º 21.º).

Veja-se, a título ilustrativo, o conteúdo da Resolução n.º 490/99, onde o Conselho de Governo autoriza a Secretaria Regional do Plano e Coordenação, nos termos do art.º 21.º do DLR n.º 9/99/M, de 4 de Março, a conceder um subsídio à *PLANAL*, “(...) *destinado a satisfazer, prioritariamente, parte substancial do passivo da empresa, nomeadamente o passivo resultante de uma operação de crédito objecto de aval da Região.*”

Afigura-se, assim, que, face à inexistência de actividade no âmbito do seu objecto social por força da cessão de exploração do CGSS, a atribuição por parte do Conselho de Governo da RAM daqueles apoios financeiros, sob a forma de subsídios, à *Planal*, careceria de efectiva sustentação legal (por não se enquadrar no âmbito das normas habilitantes), consubstanciando

⁶⁶ Existem ainda diplomas regionais que disciplinam a concessão de apoios financeiros a áreas específicas tais como o DLR n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, que disciplina a atribuição dos apoios financeiros a projectos de interesse cultural ou de promoção ou animação turística.

⁶⁷ O princípio da prossecução do interesse público está também consagrado no n.º 1 do art.º 266.º da Constituição Portuguesa, sendo o motor e o fim último da actuação da Administração Pública.

⁶⁸ Bem como nos Decretos Regulamentares que os puseram em execução.

⁶⁹ Art.º 21.º do DLR n.º 4-A/97/M, de 21 de Abril, art.º 20.º do DLR n.º 1-A/98/M, de 9 de Fevereiro, art.º 21.º do DLR n.º 9/99/M, de 4 de Março, art.º 21.º do DLR n.º 4-A/2000/M, de 9 de Fevereiro. Os artigos que autorizaram o Governo a atribuir subsídios durante o período considerado, até à publicação do DLR n.º 4-A/2000/M, de 9 de Fevereiro, tinham uma redacção idêntica, pelo que se optou pela transcrição constante do DLR n.º 4-A/97/M, de 21/04: “1 – *Fica o Governo Regional autorizado a conceder apoios financeiros a entidades públicas e privadas no âmbito das acções de desenvolvimento, prioritariamente àquelas que visem o fortalecimento ou o aumento da produção regional.* 2 – *Fica ainda o Governo Regional autorizado a conceder apoios financeiros a acções de carácter sócio – económico, cultural e desportivo*”. Com a publicação do referido DLR n.º 4-A/2000/M, manteve – se a redacção do n.º 1 do art.º 21.º, e o seu n.º 2 passou a ter a seguinte redacção: “2 – *Fica ainda o Governo Regional autorizado a conceder apoios financeiros a acções de carácter sócio – económico, cultural e desportivo que visem a salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional ou a promoção da Região Autónoma da Madeira.* 3. *A concessão destes apoios fundamenta-se em motivo de interesse público e faz-se com respeito pelos princípios da igualdade, de publicidade e da transparência.*”



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

uma situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Ficariam, assim, sob a alçada de um eventual processo por responsabilidade financeira, atento o âmbito temporal da presente acção, as deliberações do Conselho de Governo vertidas nas Resoluções n.ºs 490, 822, 993 e 1869, todas de 1999, e n.º 887 e 1918, estas de 2000⁷⁰.

No entanto, será defensável o entendimento de estarmos perante uma mera irregularidade formal, uma vez que o Governo Regional, enquanto accionista (único) da sociedade em causa, poderia ter transferido as referidas verbas com recurso a outras modalidades com sustentação legal.

No contraditório os actuais membros do CA limitaram-se a expor que “*Os subsídios atribuídos à PLANAL no período supra referenciado revestiram-se de toda a legalidade pois tiveram por base o Protocolo celebrado em Agosto de 1995 e os compromissos aí assumidos pela Região Autónoma da Madeira.*”.

Refira-se finalmente que, após o termo dos trabalhos de campo, o GR:

- Através da Resolução do CG n.º 1515/2004⁷¹, de 29 de Outubro de 2004, deliberou que “*os subsídios concedidos e a conceder à sociedade “PLANAL (MADEIRA) Sociedade de Planeamento e Desenvolvimento da Madeira, S.A., desde a data da sua aquisição pela Região Autónoma da Madeira até à sua dissolução e liquidação se destinam prioritariamente à cobertura de prejuízos acumulados.*” (tais efeitos apenas se repercutiriam sobre as contas da sociedade ainda não aprovadas).
- Através da Resolução n.º 132/2005, de 17 de Fevereiro de 2005, o Plenário do GR, autorizou a celebração de um contrato de suprimentos, no valor de 600 mil euros, entre o accionista RAM e a sociedade *PLANAL*.

4.6. APRECIÇÃO DA SOLUÇÃO ENCONTRADA PARA O CGSS

Em primeiro lugar, entende-se que os objectivos que presidiram, em 1988, à adjudicação da concessão à *PLANAL* não foram atingidos, tendo sido necessária, em 1995 e 1996, a intervenção do GR para assegurar o funcionamento daquela infra-estrutura turística, que culminou com a deliberação do Conselho do GR de adquirir a totalidade das suas acções (Resolução n.º 1575/95).

Assim, na génese da solução encontrada pelo GR para retomar o objecto da concessão, bem como das benfeitorias e equipamentos necessários à manutenção e ao funcionamento do CGSS, terá estado, entre outras causas possíveis, uma deficiente condução do processo, desde o lançamento do concurso público até ao acompanhamento/ fiscalização da actividade da concessionária, materializada:

⁷⁰ Estas Resoluções foram concretizadas, respectivamente, através das autorizações de pagamento n.ºs 8504, 13137, 16604 e 31310, do exercício de 1999, e n.ºs 14961 e 30219, de 2000, da competência do Director de Serviços de Contabilidade da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade (cfr. a al. a) do art.º 13.º do DRR n.º 21/93/M, de 7 de Julho, que estabelece a orgânica daquela Direcção Regional, entretanto, alterada pelos DRR n.º 24/95/M, de 30 de Dezembro e 25/2000/M, de 31 de Março).

Por serem anteriores a 25 de Março de 1999, os restantes actos de autorização de despesas encontram-se abrangidos pela amnistia prevista na alínea a) do art.º 7.º da Lei n.º 29/99, de 12 de Maio (cfr. a alínea c) do n.º 2 do art.º 69.º da Lei 98/97).

⁷¹ Publicada no JORAM, n.º 131, 1ª Série, de 4 de Novembro de 2004.

- Na incapacidade para ultrapassar, em devido tempo, as irregularidades processuais que impediram a celebração do contrato de concessão e exploração do CGSS (indiciadoras de que o GR não reunia as condições para cumprir todas as obrigações assumidas, por não ter a posse dos terrenos que se obrigou a fornecer em direito de superfície) e que terão condicionado o exercício pela RAM do poder de penalizar a concessionária⁷² com fundamento no incumprimento das obrigações por parte da concessionária;
- Numa incorrecta avaliação dos riscos associados à atribuição do aval da Região (através das Resoluções n.º 795/91, de 25 de Julho, e n.º 895/92, de 27 de Agosto) aos empréstimos contraídos pela empresa junto da CGD, no valor de 350 mil contos, destinados ao financiamento dos trabalhos de ampliação e reconstrução do CGSS.
- Num insuficiente exercício dos poderes de fiscalização (sobre o beneficiário do aval) decorrentes do art.º 14.º do Decreto Regional n.º 23/79/M, de 16 de Outubro⁷³, atenta a falta de medidas governamentais para acautelar o avolumar das responsabilidades avalizadas pela RAM, entre 1991 e 1995, motivada pelo incumprimento do empréstimo contraído pela *PLANAL* junto da CGD.

Em segundo lugar, entende-se que a informação existente não permite sustentar uma adequada avaliação da opção de aquisição da *PLANAL*, designadamente em termos da quantificação dos custos e benefícios, directos e indirectos, em vez de fazer uso da garantia real do contrato de aval⁷⁴ que originaria a reversão para a RAM dos direitos de exploração e gestão do CGSS, assim como de todos os direitos a ela inerentes (o património da empresa estava avaliado em 953 mil contos, dos quais 875 mil contos relativos a benfeitorias⁷⁵ e 78 mil contos relativos a equipamentos⁷⁶).

Não obstante, afigura-se incontroverso que a aquisição da empresa implicou:

- até ao final de 2000, a concessão de subsídios num montante total de 1,034 milhões de contos (a preços correntes);
- que o GR tivesse suportado a totalidade do passivo acumulado e gerado pela administração privada da empresa, designadamente, as dívidas fiscais, à Segurança Social e os créditos dos ex-accionistas sobre a empresa, alguns deles insuficientemente documentados;
- a impossibilidade de exercício do eventual direito de regresso que assistia ao GR em virtude do incumprimento do contrato de aval pela *PLANAL*;

⁷² Cfr. n.º 9. do caderno de encargos.

⁷³ Diploma que regulamentava a concessão de avales pelo GR em cujo art.º 14.º prevê-se que a concessão de aval confere à RAM o direito de proceder a uma fiscalização financeira, económica, técnica e administrativa da entidade beneficiária e, no caso de fraude, de assumir, a título transitório, o controlo da empresa.

⁷⁴ Nas Resoluções que concedem o aval (Resoluções n.ºs 795/91 e 851/92, entretanto revogadas pela Resolução n.º 1108/96) estipulou-se que, “*Em caso de incumprimento por parte do beneficiário, das condições do presente Aval, o direito de exploração e gestão do Campo de Golfe do Santo da Serra concedido nos termos da Resolução n.º 511/88, de 21 de Abril e do Protocolo celebrado entre a Empresa e a RAM em 13/10/88, assim como todos os direitos a ela inerentes, reverterão a favor da Região Autónoma da Madeira.*”

⁷⁵ Nos termos da avaliação das benfeitorias efectuada por dois engenheiros avaliadores, datada de 7 de Novembro de 1995, o valor apurado ascendia a 875 mil contos dos quais: Campo - 606.414 contos; Club House - 83.618 contos; Imobilizações em curso -117.525 contos; Custos do projecto e de fiscalização -60.000 contos e Diversos -7.443 contos.

⁷⁶ Valor atribuído ao mobiliário, máquinas e equipamentos pertencentes ao CGSS, na sequência de uma avaliação efectuada por um perito avaliador, que consta em anexo ao protocolo de cessão da posição contratual detida pela *Planal* para a associação “*Clube de Golfe do Santo da Serra*”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- a cessão da posição detida pela *PLANAL* no protocolo para a exploração do campo de golfe que denota a deturpação das condições que presidiram ao respectivo concurso público.

5. Emolumentos

Nos termos do art.º 10.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e considerando os valores fixados pela Resolução n.º 4/98, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos pela sociedade “*Planal (Madeira), S.A.*” no montante € 1.585,80 (Cfr. Anexo II).

6. Determinações finais

Nos termos conjugados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, e ainda ao abrigo do art. 9.º, n.º 4, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria, designadamente as recomendações nele formuladas.
- b) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
 - ◆ A Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças;
 - ◆ Ao anterior titular do cargo de Secretário Regional do Plano e Finanças, Dr. José Paulo Baptista Fontes;
 - ◆ Aos actuais membros do Conselho de Administração da *Planal (Madeira) – Sociedade de Planeamento e Desenvolvimento da Madeira, S.A.*;
 - ◆ Aos anteriores membros do Conselho de Administração da sociedade supra identificada: Dr. João Luís Azinhais Abreu dos Santos, Dra. Filomena de Jesus Raimundo Babo e Dra. Margareth Gomes Grade Pita Ferraz.
- c) Determinar a entrega de um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4 e 54.º, n.º 4, aplicáveis por força do disposto no art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- d) Fixar os emolumentos devidos pela *Planal (Madeira) – Sociedade de Planeamento e Desenvolvimento da Madeira, S.A.*, em € 1.585,80, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. Anexo II).
- e) Mandar divulgar o presente relatório no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 11 de Julho de 2005.

O JUIZ CONSELHEIRO,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O ASSESSOR,

(José Emídio Gonçalves)

O ASSESSOR,

(Rui Águas Trindade)

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

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Anexo I – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO:	Auditoria orientada à Planal (Madeira), S.A.
ENTIDADE FISCALIZADA:	Planal (Madeira) – Sociedade de Planeamento e Desenvolvimento da Madeira, S.A.
SUJEITO PASSIVO:	Planal (Madeira) – Sociedade de Planeamento e Desenvolvimento da Madeira, S.A.

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	-	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	366	0,00 €
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)		1.585,80 €
<p>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.</p> <p>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 € 317,16, pelo n.º 1 da Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		1.585,80 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	15.858,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.585,80 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		1.585,80 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ART.º 10.º)		-
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.585,80 €	

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.