

Associação de Municípios da Cova da Beira

Gerências de 2015 e 2016

RELATÓRIO N.º 1/2020

VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS



Índice

Relação de siglas	3
Índice de quadros.....	4
1 – Sumário executivo.....	5
1.1 – Nota prévia.....	5
1.2 – Metodologia e amostra	6
1.3 – Colaboração, condicionantes e limitações	7
1.4 – Relatórios de órgãos de controlo interno, pedidos de esclarecimentos, queixas e denúncias e outras situações constantes do dossier da entidade	7
1.5 – Principais conclusões	8
2 – Recomendações	10
3 – Contraditório	10
4 – Observações de auditoria.....	15
4.1 – Caracterização da entidade.....	15
4.2 – Prestação de contas de 2015 e 2016	16
4.3 – Sistema de controlo interno.....	18
4.4 – Execução orçamental.....	21
4.4.1 – Receita	21
4.4.2 – Despesa.....	23
4.4.3 – Equilíbrio orçamental.....	25
4.5 – Análise económico-financeira.....	26
4.5.1 – Balanço e demonstração de resultados	26
4.5.2 – Disponibilidades	29
4.5.2.1 – Caixa e fundo de maneiio	29
4.5.2.2 – Contas e circularização bancária.....	32
4.5.2.3 – Conta corrente caucionada.....	33
4.5.3 – Património	34

4.6 – Pessoal	36
4.7 – Verificação documental (2015 e 2016)	40
4.7.1 – Receita.....	40
4.7.1.1 – Receita corrente	42
4.7.1.2 – Receita de capital proveniente da execução de projetos	44
4.7.1.3 – Empréstimo em conta corrente	45
4.7.2 – Despesa	48
4.7.2.1 – Despesa com pessoal.....	49
4.7.2.2 – Aquisição de bens e serviços	50
4.7.2.3 – Despesa afeta à execução de projetos	53
4.8 – Certificação Legal de Contas (CLC)	57
4.9 – Demonstração numérica	58
5 – Apreciação do contraditório.....	59
5.1 – Factos constantes do quadro das eventuais infrações financeiras	59
5.2 – Restantes aspetos das alegações	60
5.3 – Pedido de dispensa de aplicação de multa ou de relevação da responsabilidade por infração financeira.....	61
6 – Juízo sobre as contas	61
7 – Vista ao Ministério Público.....	62
8 – Quadro das eventuais infrações financeiras	62
9 – Emolumentos.....	63
10 – Decisão.....	64
11 – Anexos.....	66
11.1 – Situação das contas	66
11.2 – Organização do processo	66
11.3 – Ficha técnica	67

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AI	Assembleia Intermunicipal
AMCB	Associação de Municípios da Cova da Beira
BES	Banco Espírito Santo
CD	Conselho Diretivo
CE	Classificação Económica
CCP	Código dos Contratos Públicos
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CLC	Certificação Legal de Contas
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DVIC	Departamento de Verificação Interna de Contas
GR	Guia de Recebimento
FM	Fundo de Maneio
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LTFP	Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas
NB	Novo Banco
NCI	Norma de Controlo Interno
NIF	Número de Identificação Fiscal
PGVEC	Plano Global de Verificação Externa de Conta
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na Administração Pública
PVEC	Programa de Verificação Externa de Conta
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIIAL	Sistema de Informação Integrada das Autarquias Locais
SG	Secretário-Geral
TC	Tribunal de Contas
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação

ÍNDICE DE QUADROS

Avaliação do Sistema de Controlo Interno	19
Execução orçamental da receita AMCB 2015	21
Execução orçamental da receita AMCB 2016.....	22
Evolução e estrutura da receita cobrada (2013 – 2017).....	22
Execução orçamental da despesa AMCB 2015.....	24
Execução orçamental da despesa AMCB 2016	24
Evolução e estrutura da despesa paga (2013 – 2017)	25
Regra do equilíbrio orçamental (2015 e 2016)	26
Análise financeira – Balanço.....	26
Análise financeira – Demonstração de resultados	27
Reposições do Fundo de Maneyio (2015 e 2016)	30
Identificação das contas e saldos bancários (2015 e 2016)	32
Divergências entre balanço, mapa de fluxo de caixa e síntese das reconciliações bancárias	33
Resumo dos pedidos e reembolsos de capital da conta corrente	33
Resumo das amortizações efetuadas (2015 e 2016).....	35
Identificação dos contratos de tarefa ou avença	37
Valor da receita referente às quotizações da AMCB por município.....	43
Valor da receita referente ao contrato de higienização por município.....	43
Evolução da receita de reembolsos de projetos	44
Propostas para a contratação da conta corrente	45
Utilização da conta corrente 2008 - 2016.....	46
Identificação das remunerações mensais de pessoal e prestação de serviços	49
Despesas com Pessoal.....	50
Apuramento da receita acrescida do capital utilizado em conta corrente (2013 – 2017)	58

Relatório de Verificação Externa de Contas

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção¹ do Tribunal de Contas (TC), foi realizada a verificação externa das contas de gerência da Associação de Municípios da Cova da Beira (AMCB), relativas aos períodos de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2015² e 2016³.

O exame das contas foi feito tendo presente o artigo 54.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁴.

O respetivo Plano Global de Verificação Externa da Conta (PGVEC)⁵ foi aprovado pela Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira da Área, por despacho exarado em 03 de abril de 2018, tendo posteriormente sido elaborado o Programa de Verificação Externa da Conta (PVEC)^{6/7}.

A ação de fiscalização teve o seu âmbito circunscrito aos exercícios de 2015 e 2016, sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, se ter procedido ao alargamento do âmbito temporal a anos anteriores e/ou posteriores, numa perspetiva de análise integral dos processos.

A análise centrou-se em determinadas áreas oportunamente selecionadas, concretamente, empréstimos bancários, disponibilidades, receita, designadamente a proveniente de projetos cofinanciados, pessoal e aquisição de bens e serviços, nos termos do PVEC aprovado, não abrangendo, por conseguinte, todo o universo organizacional. Assim, as conclusões expressas neste relatório visam apenas aquelas áreas.

De acordo com o n.º 1 do artigo 54.º da LOPTC, a verificação externa visou os seguintes objetivos:

Objetivos gerais:

- i. Comprovar se os documentos de prestação de contas da entidade traduzem de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua execução orçamental e patrimonial, bem como analisar a legalidade e regularidade das operações subjacentes, tendo em vista emitir um juízo sobre os mesmos;

¹ Aprovado através da Resolução n.º 03/2018 – 2ª Secção, de 25 de janeiro

² Processo n.º 5836/2015

³ Processo n.º 2312/2016

⁴ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro

⁵ Informação n.º 80/2018 – DA IX – UAT.2

⁶ Programa de Auditoria (PA), na terminologia adotada pelo Regulamento do Tribunal de Contas

⁷ Informação n.º 123/2018 – DA IX – UAT.2

- ii. Avaliar a fiabilidade do Sistema de Controlo Interno (SCI);
- iii. Confirmar o montante das dívidas a terceiros em 31 de dezembro de 2015 e em 31 de dezembro de 2016 e a respetiva caracterização;
- iv. Validar o valor das dívidas de terceiros;
- v. Aferir sobre o cumprimento do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁸, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)⁹ e da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)¹⁰ e das normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à sua aplicação¹¹;

Objetivos específicos:

- i. Analisar os documentos de prestação de contas e a sua conformidade com as Instruções n.º 1/2001 do TC¹²;
- ii. Apreciar a conformidade legal dos processos de aquisição de bens e serviços;
- iii. Verificar os procedimentos de arrecadação e cobrança de receita bem como de realização de despesa;
- iv. Identificar as contas bancárias e analisar as respetivas reconciliações aferindo da exatidão dos saldos registados;
- v. Verificar a legalidade dos procedimentos na área de gestão de pessoal, nomeadamente no que respeita ao processamento de remunerações e dos contratos em regime de tarefa ou avença;
- vi. Analisar as relações com entidades externas, designadamente no âmbito da celebração de protocolos ou acordos de colaboração, em especial com os municípios.

1.2 – METODOLOGIA E AMOSTRA

A metodologia utilizada seguiu as orientações, princípios, procedimentos e normas técnicas constantes do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas – Princípios Fundamentais¹³ e as normas

⁸ Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02 de dezembro, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 05 de abril e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro

⁹ Lei 73/2013, de 03 de setembro, alterada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 01 de novembro, Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, Lei n.º 132/2015, de 04 de setembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de maio, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro

¹⁰ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março

¹¹ Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e DL n.º 99/2015, de 2 de junho, que a republica.

¹² Aprovada pela Resolução n.º 4/2001, de 12 de julho, da 2ª Secção

¹³ Aprovado em reunião do Plenário da 2.ª Secção, de 29 de setembro de 2016

da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), desenvolvendo-se nas seguintes fases: Planeamento, Execução, Relato/Relatório e Seguimento.

Dada a dimensão financeira da entidade, o número de processos de receita e despesa nos exercícios em análise, foi possível verificar todo o universo dos documentos arquivados e que traduziram a execução orçamental dos anos de 2015 e 2016.

No que respeita aos projetos cofinanciados, em curso e/ou executados nas gerências em análise, selecionaram-se três projetos¹⁴, tendo em consideração a sua conclusão nas gerências em análise e a sua expressão financeira, para análise dos procedimentos de contratação pública adotados e sua regularidade, a respetiva execução financeira e os reembolsos arrecadados.

1.3 – COLABORAÇÃO, CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

Cumprir a colaboração prestada quer pelo Presidente do Conselho Diretivo, quer por todos os colaboradores com quem a equipa contactou no decurso da ação, com especial realce para o coordenador técnico e financeiro.

No entanto, o volume documental e as questões levantadas, associados ao escasso número de colaboradores e à necessidade da AMCB em elaborar, aprovar e remeter as contas de 2017 ao TC, condicionaram de alguma forma a resposta célere durante os trabalhos na ação de campo, que foi prontamente solucionada nas semanas seguintes, através do envio da documentação por correio eletrónico.

1.4 – RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO, PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS, QUEIXAS E DENÚNCIAS E OUTRAS SITUAÇÕES CONSTANTES DO DOSSIER DA ENTIDADE

De acordo com o já referido no PGVEC, não há registo neste TC de quaisquer situações relativas a Relatórios de Órgãos de Controlo Interno (ROCI) ou Pedidos de Esclarecimentos, Queixas e Denúncias (PEQD), relacionados com esta associação.

No entanto, consta do dossier da entidade a Informação n.º 379/17 – DVIC.2, de 10 de agosto¹⁵, a qual refere a dificuldade da entidade em realizar a prestação de contas eletrónica, do exercício de 2015, já que os saldos de abertura constantes do mapa de fluxos de caixa não eram coincidentes com os saldos de encerramento, constantes na plataforma eletrónica, no ano anterior (2014), razão que levou a que a conta referente à gerência de 2015 tivesse de ser prestada em papel.

De acordo com o informado, situações semelhantes já tinham ocorrido anteriormente, o que implicou a necessidade de terem de ser desligadas as regras de pré-validação correspondentes na plataforma eletrónica, nomeadamente nos saldos de encerramento e de abertura das gerências de 2012 e 2013, respetivamente.

¹⁴ Grande Prémio de Ciclismo Beiras e Serra da Estrela; ProtecMun – Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos nos Municípios da AMCB; STEM – Solar Térmico em Edifícios Municipais

¹⁵ Em apenso

Da análise da documentação da conta de gerência de 2015, concluiu-se, à data, que a entidade não estaria a contabilizar corretamente as verbas provenientes dos empréstimos contraídos, havendo divergências entre o Balanço e a Síntese das Reconciliações Bancárias.

Neste sentido, a proposta foi de que as contas de 2015 e 2016 fossem incluídas no Programa de Fiscalização da 2ª Secção, o que mereceu despacho favorável, em 08 de setembro de 2017, do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área, à data.

1.5 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na verificação externa das contas de gerência de 2015 e 2016, da AMCB suscitam a formulação das seguintes conclusões:

Itens do Relatório		Conclusões
4.1	Caracterização da entidade	<ul style="list-style-type: none"> i. A AMCB é uma instituição sem fins lucrativos constituída em 1981 e atualmente composta por treze municípios associados: Almeida, Belmonte, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel, Sabugal e Trancoso. ii. Tem como objetivo gerir projetos e programas que se desenvolvem nas áreas da formação profissional, ambiente, conservação da natureza, recursos naturais, planeamento, gestão estratégica, económica, social e territorial. iii. Tinha à data da realização do trabalho de campo, 6 colaboradores, sendo apenas um pertencente ao mapa de pessoal com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, 4 em regime de prestação de serviços com caráter de permanência e 2 com a prestação de serviços ao nível da contabilidade e serviços jurídicos. iv. Esta entidade de muito pequena dimensão, apresenta uma organização incipiente e pouco estruturada, bem como dificuldades em termos técnicos, que poderão vir a ser atenuados com o facto de ter havido recentemente a regularização da situação do pessoal ao serviço da Associação, o que poderá contribuir, face à criação de uma estrutura mais estável, para a melhoria do seu desempenho.
4.2	Prestação de contas de 2015 e 2016	<ul style="list-style-type: none"> i. A AMCB está sujeita ao regime contabilístico do POCAL e à prestação de contas ao TC, nos termos das suas Instruções e Resoluções. ii. A conta de 2015 foi apresentada em papel, fora do prazo legalmente estabelecido, enquanto que a conta de 2016 foi apresentada em suporte eletrónico e dentro do prazo legal.
4.3	Sistema de controlo interno	O controlo interno é deficiente e não obedece ao estabelecido na norma de controlo interno aprovada pela entidade.
4.4	Execução orçamental	<ul style="list-style-type: none"> i. A receita ascendeu, em 2015, a € 2.162.366,57 e em 2016, a € 1.212.179,31, correspondente a receitas correntes provenientes de quotizações e da prestação de limpeza e higienização de contentores e de receitas de capital procedentes de reembolso no âmbito dos projetos comunitários cofinanciados. ii. As despesas ascenderam, em 2015 a € 2.123.575,72, e em 2016 a € 850.927,22, tendo sido as rubricas de “Aquisição de bens de capital” e “Outras despesas de capital” as que evidenciaram maior peso no orçamento de despesa de 2015

Itens do Relatório	Conclusões
	<p>e 2016. Estas aquisições respeitaram a projetos desenvolvidos pela AMCB e não a bens próprios da entidade.</p> <p>iii. A AMCB cumpre a regra de equilíbrio orçamental, obedecendo ao preceituado no artigo 40º do RFALEI.</p>
<p>4.5 Análise económico-financeira</p>	<p>i. O ativo, tanto em 2015 como em 2016, era constituído maioritariamente por “Dívidas de terceiros de curto prazo” correspondente a uma dívida de um município, que se encontra a ser liquidada, de acordo com um plano de pagamentos estabelecido em agosto de 2015. As imobilizações corpóreas, também com algum peso, correspondem à componente do imobilizado constituída por edifícios e outras construções que respeitam, em grande parte, a bens afetos aos projetos desenvolvidos AMCB.</p> <p>ii. O passivo, nos referidos anos, tem como maior peso os acréscimos e diferimentos, constituídos por proveitos diferidos relativos a subsídios/reembolsos associados a diversos projetos.</p> <p>iii. A inventariação dos bens não obedece ao estabelecido no CIBE. Os bens existentes não se encontram etiquetados e desconhece-se a sua localização exata.</p> <p>iv. Os depósitos em caixa apresentam um saldo de € 958,78, respeitante a € 208,78, existente em caixa sem que se conheça a sua origem e antiguidade e o montante de € 750,00 afeto ao FM.</p> <p>v. Tanto em 2015 como em 2016, a AMCB apresenta um Resultado Líquido do Exercício positivo de €724.519,02, e de € 367.209,56, respetivamente.</p>
<p>4.6 Pessoal</p>	<p>i. À data da realização do trabalho de campo, existia apenas uma funcionária do mapa de pessoal, quatro colaboradores que desempenhavam funções com caráter permanente (em regime de tarefa ou avença) e dois contratos de prestação de serviços, nas áreas de apoio jurídico e contabilístico. Contudo a situação profissional dos funcionários em regime de tarefa ou avença já foi regularizada, tendo os mesmos integrado o mapa de pessoal da AMCB, por via do PREVPAP.</p> <p>ii. Os custos com o pessoal atingiram os € 129.89,26, em 2015 e os € 133.624,09, em 2016.</p>
<p>4.7.1.3 Contas bancárias</p>	<p>i. Em 2015 e 2016, a AMCB detinha 4 contas bancárias, distribuídas pela entidade bancária A e entidade bancária B. O saldo global era de € 39.172,13, em 2015, e de € 400.382,51, em 2016.</p> <p>ii. Constatou-se a contratação de um crédito em conta corrente, em 31/07/2008, no valor de € 500.000,00, para apoio de tesouraria, pelo prazo de um ano, com a taxa de juro indexada à Euribor a 3 meses, acrescida de spread de 0,67%, em função do montante utilizado, que à data do nosso trabalho de campo, ainda se encontrava ativa, embora sem ter sido utilizado qualquer capital em 2017 e 2018.</p> <p>iii. A contratação, a utilização e as sucessivas renovações da conta corrente acima indicada constituíram eventuais infrações financeiras, de acordo com o que consta do respetivo ponto e do quadro das eventuais infrações financeiras.</p>
<p>4.7.2.2 Aquisição de bens e serviços</p>	<p>Devido à dimensão financeira da entidade e ao número de processos de receita e despesa, foi possível verificar todo o universo dos documentos arquivados e que traduziriam a execução orçamental dos anos de 2015 e 2016.</p>

Itens do Relatório		Conclusões
4.8	Certificação Legal de Contas	CLC inexistente, já que o entendimento do órgão executivo foi de que a obrigatoriedade estabelecida no RFALEI não se aplicava a este tipo de autarquia local de regime associativo.
6	Juízo sobre as Contas	A apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras é desfavorável , de acordo com as normas de auditoria geralmente aceites.

2 – RECOMENDAÇÕES

As situações que antecedem, bem como as demais irregularidades e erros descritos no presente Relatório, são passíveis de formulação à entidade das seguintes recomendações:

- i. Tomar as diligências necessárias para a revisão, aprovação e implementação de um sistema de controlo interno adequado à estrutura da entidade e ao Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP);
- ii. Registrar na contabilidade todas as operações, com e sem fluxo financeiro, que tenham impacto nas demonstrações financeiras e orçamentais da entidade, sejam elas de dotações orçamentais ou de tesouraria;
- iii. Atentar na utilização das rubricas orçamentais mais adequadas para a contabilização das receitas e despesas da entidade, conforme previsto no classificador económico para as autarquias locais;
- iv. Proceder à inventariação, registo contabilístico e etiquetagem de todos os bens da entidade;
- v. Regularizar o montante de € 208,78 existente em caixa, procedendo ao seu depósito bancário e registo contabilístico;
- vi. Deverá o órgão executivo da Associação obter, previamente à contratação de empréstimos, autorização da Assembleia Intermunicipal, devendo para o efeito fornecer informação sobre o prazo de vigência dos referidos contratos;
- vii. Submeter a fiscalização prévia todos os contratos de empréstimo que contenham os requisitos constantes do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC;
- viii. Respeitar todas as fases dos processos de despesa, acautelando as devidas segregações de funções e as normas previstas na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso;

3 – CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do despacho judicial¹⁶, de 04 de novembro de 2019, e do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13º da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados em 08 de novembro de 2019 para, querendo, se pronunciarem sobre os factos constantes no Relato da Verificação Externa de Contas da AMCB – Gerências de 2015 e 2016, de

¹⁶ A folhas 57 do relato

acordo e nos termos da referida norma e do n.º 2 do artigo 121.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 135.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no DR n.º 33/2018, II Série, de 15 de fevereiro:

Exercício do contraditório			
Responsável	Cargo	Período	Observações
Institucional – Presidente do Conselho Diretivo da AMCB*			Pronunciou-se em contraditório, em relação ao juízo sobre as demonstrações financeiras e apresentou justificações acerca das conclusões do ponto 3 e das eventuais infrações financeiras do ponto 4 do Relato
José Manuel Custódia Biscaia	Presidente	01/01 a 31/12/2015 e 2016	Pronunciou-se em contraditório
António Batista Ribeiro	Vogal	01/01 a 31/12/2015 e 2016	Pronunciou-se em contraditório
José Francisco Gomes Monteiro	Vogal	01/01 a 31/12/2015 e 2016	Pronunciou-se em contraditório
Paulo Alexandre Bernardo Fernandes	Vogal	01/01 a 31/12/2015 e 2016	Pronunciou-se em contraditório
Rui Manuel Saraiva Ventura	Vogal	01/01 a 31/12/2015 e 2016	Pronunciou-se em contraditório

*O atual Presidente do Conselho Diretivo da AMCB é o Dr. António Pinto Dias Rocha

Em resultado das citações efetuadas, apenas o atual presidente do Conselho Diretivo da AMCB exerceu o direito de contraditório em relação ao juízo sobre as demonstrações financeiras (ponto 2.9.2), às conclusões da VEC (ponto 3), e às eventuais infrações financeiras (ponto 4) constantes do relato, enquanto os cinco responsáveis do Conselho Diretivo nas gerências em apreciação exerceram o direito de contraditório pessoal declarando que tomaram “(...) *conhecimento da pronúncia apresentada pela Associação de Municípios de Cova da Beira, aderindo aos termos e fundamentos da mesma*”, fazendo, portanto, suas, as considerações e justificações apresentadas.

Tendo em conta o n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC, de seguida transcrevem-se as alegações apresentadas:

“1. Conclui o relatório da Verificação Externa das Contas de 2015 e 2016 que a apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras é desfavorável de acordo com as normas de auditoria geralmente aceites.

2. Depois, conclui pela verificação de três situações de facto geradoras de responsabilização, a saber:

2.1. Inexistência de registos contabilísticos nas demonstrações financeiras e orçamentais da Associação de Municípios da Cova da Beira relativos aos montantes sacados e às amortizações de capital da conta corrente caucionada (...) nas gerências de 2013 a 2015;

2.2. Contratação de um empréstimo em regime de conta corrente e posteriores renovações contratuais, sem que os contratos tenham sido submetidos a fiscalização prévia;

2.3. Falta da autorização pela Assembleia Intermunicipal para as sucessivas renovações contratuais da conta corrente caucionada (desde 2013)

3. Vejamos cada uma das situações descritas:

3.1. No tocante à inexistência de registos contabilísticos, a Associação de Municípios da Cova da Beira sempre apresentou a sua contabilidade organizada, de acordo com os princípios contabilísticos normalmente aceites, nela integrando os montantes sacados e as amortizações de capital da conta corrente caucionadas...;

3.2. Importa referir que o montante dos empréstimos em dívida, encontra-se refletido no balanço e no mapa de empréstimos pelo valor de 75.000,00 (anexos 01 e 02);

3.3. Diferentemente do que vem referido, os montantes dos empréstimos e respetivos encargos associados, têm expressão e foram devidamente registados na contabilidade patrimonial;

3.4. Nos mapas orçamentais foram apenas considerados os gastos e encargos inerentes à utilização da Conta Corrente Cauconada, por se entender que só estes são geradores de despesa;

3.5. O procedimento inerente à abertura da Conta Corrente Cauconada foi devidamente justificado, como, aliás, é reconhecido no próprio relatório — ponto 2.7.1.3. Com efeito, a conta corrente (...), anteriormente mencionada neste relato, no ponto 2.5.2.3, foi precedida de um procedimento de contratação, para apresentação de uma proposta de financiamento no valor de €500.000,00 em regime de conta corrente caucionada, com convite a três entidades bancárias: entidade bancária A, entidade bancária B e entidade bancária C.

3.6. A negociação e contratualização de um crédito em regime de conta corrente, aconteceu para usar pontual e circunstancialmente o valor em função das necessidades de tesouraria motivadas pelos atrasos indevidos nas liquidações dos montantes devidos pelos organismos nacionais responsáveis pela gestão relativamente a candidaturas aprovadas e executadas.

3.7. A Conta Corrente Cauconada configura-se-nos como um descoberto bancário autorizado, com garantias específicas e com uma duração prorrogável a cada ano, tendo assim sido aprovada pelo órgão deliberativo e executivo.

3.8. À data, o regime legal aplicável às Associações de Municípios era regulado pela Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, que no seu artigo 7º previa que estas associações pudessem contrair empréstimos de curto, médio e longo prazo nos mesmos termos que os municípios e que esses empréstimos seriam considerados para efeitos do limite de endividamento das autarquias locais previsto na lei.

3.9. Por outro lado, e salvo diferente entendimento, a Associação de Municípios da Cova da Beira não pretendeu furtar-se a qualquer fiscalização ou escrutínio dos organismos competentes, até porque não existiam, nem existem, quaisquer limitações na obtenção dos créditos, como se pode verificar pelos documentos competentes de planeamento e gestão.

3.10. No tocante ao ponto 2.2., refere o Relatório que a não sujeição a fiscalização prévia de contratos de empréstimos que não se destinem a ser amortizados no ano económico em que são contraídos, configuram uma eventual infração financeira, prevista na alínea h) do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC. Como já deixamos referido supra, a Conta Corrente Cauconada, configura-se-nos como um

descoberto bancário autorizado, com garantias específicas e com uma duração prorrogável a cada ano, tendo assim sido aprovada pelo órgão deliberativo e executivo, neste pressuposto e por se entender ser um ato de boa e recomendável gestão.

3.11. Como é referido, constatou-se que não foi pedida e obtida a autorização da Assembleia Intermunicipal para a contratação do empréstimo inicial, nem para as sucessivas renovações. Neste particular, foi entendimento que, uma vez aprovada a contratação inicial, anualmente renovável, as suas renovações se encontravam autorizadas.

3.12. Sem prejuízo de melhor defesa por parte do serviço, afigura-se que a falta de submissão do mesmo a fiscalização prévia ter-se-á motivado no facto de ter sido inicialmente contraído na modalidade de conta corrente, prevendo-se a respetiva amortização até ao final de cada ano. Ou seja, à data em que foi contratualizado (momento em que o serviço pondera da remessa para o Tribunal de Contas), o mesmo estava isento de visto e, posteriormente, com a convalidação do empréstimo em dívida fundada, não se consciencializou a obrigação de envio do mesmo para fiscalização prévia.

3.13. Pela mesma razão, a Assembleia Intermunicipal aprovou a abertura da conta corrente caucionada a qual se foi mantendo pelo facto de se verificarem os pressupostos que motivaram a sua necessidade.

4. Análise crítica, motivações e procedimentos adotados;

4.1. Como se refere na página 7 do Relatório, algumas falhas de ordem meramente organizativa e contabilística são compreensíveis atento o escasso número de funcionários e colaboradores.

4.2. Como, também, vem referido, não há registo de queixas ou denúncias e o que se detetou foram meros erros formais compreensíveis, repete-se, atento o escasso número de colaboradores, face às funções de relevo da AMCB.

4.3. Salvo diferente entendimento, o que nos parece relevante, e é reconhecido pelo relatório, apenas foram detetados meros erros formais ou inconformidades contabilísticas, mas sem materialidade financeira.

4.4. Como vem referido na página 10 do Relatório, no saldo de abertura de conta, existem "meras divergências" sem relevância em termos de materialidade financeira.

4.5. Os responsáveis pela AMCB tomam em devida nota as observações da existência de um "controlo interno frágil" (pág. 51 e 52 do Relatório), reconhecendo que tal fragilidade resulta, apenas da escassez de recursos humanos. Porém, adotou, já, as necessárias medidas para acolher as recomendações emergentes do relatório subsequente à intervenção do Tribunal de Contas, tomando-o como boa recomendação pedagógica e funcional e adotando as seguintes medidas:

4.5.1. O sistema de controlo interno deve ser melhorado.

4.5.2. As despesas e as receitas são consideradas regulares; no entanto impõe-se um maior rigor e controlo interno, de forma a não existirem quaisquer divergências ou desconformidades.

4.5.3. As demonstrações financeiras estão corretas e as contas estão certas, impondo-se, apenas, accertos de procedimentos contabilísticos.

4.5.4. As divergências detetadas não têm relevo na materialidade financeira, tratando-se de meros lapsos dentro de valores aceitáveis e apenas derivados da escassez de técnicos e de recursos humanos.

5. Da ausência dos pressupostos para a aplicação de multas ou penalidades.

5.1. De acordo com o estatuído no artigo 65º, n.º 8, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, com as suas sucessivas alterações - "O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar a reposição ou esta tiver sido efetuada".

5.2. E o seu numero 9 refere que: "A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando":

5.2.1. "Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;

5.2.2. Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;

5.2.3. Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática".

5.3. Ora, todas estas circunstâncias previstas nos n.ºs 8 e 9 citados, se verificam na situação concreta, devendo, salvo o devido respeito, haver dispensa de qualquer penalização ou multa, não sendo necessário recorrer ao n.º 7 da mesma lei para se aplicar uma eventual atenuação especial.

5.4. Com efeito, a AMCB e os seus representantes, assumiram já o presente relatório preliminar, como se de uma intervenção pedagógica se tratasse, considerando-se, com o mesmo, suficientemente advertidos e sensibilizados, para adotarem todas as medidas em conformidade com as recomendações constantes do mesmo, tendo inclusivamente adotado os procedimentos necessários para o encerramento da conta.

6. Acresce referir que, apesar de terem sido noticiadas 3 infrações e apontadas, abstratamente, as respetivas sanções constata-se que todas elas derivam da mesma conduta de facto, o que salvo melhor opinião, jamais deveria motivar três procedimentos sancionatórios, mas apenas um.

7. Em conclusão, verificando-se que os lapsos detetados não têm relevância em termos de materialidade financeira, não se mostra indiciada qualquer culpa por parte dos agentes em causa, inexistindo qualquer prejuízo para o interesse público, não deverá ter lugar a aplicação de qualquer procedimento sancionatório, devendo em conformidade com a lei, artigo 65º n.ºs 8 e 9 citados da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as suas sucessivas alterações, haver dispensa de tal procedimento.

Nestes termos, requer que a presente pronúncia, agora apresentada, no exercício do direito ao contraditório, seja recebida e aceite como adequada e procedente, devendo o procedimento aberto, ser arquivado.”

As alegações serão tidas em consideração e trazidas ao texto do Relatório, nos pontos a que digam respeito.

4 – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

4.1 – CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

A AMCB¹⁷ foi constituída em 1981, por quatro municípios e atualmente é composta por treze municípios associados: Almeida, Belmonte, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel, Sabugal e Trancoso.

A associação é uma instituição sem fins lucrativos criada com o objetivo de gerir projetos e programas de grande complexidade e dificuldade que, nos termos do artigo 8.º dos Estatutos¹⁸, se desenvolvem nas áreas da formação profissional, ambiente, conservação da natureza e recursos naturais, planeamento, gestão estratégica, económica, social e territorial.

Segundo informação disponibilizada no sítio eletrónico da AMCB e nos Relatórios de Gestão anuais, os programas e projetos atuais desenvolvem-se nas áreas da cooperação transfronteiriça, do ambiente e ordenamento do território, da proteção civil, da energia, da formação e outros, contribuindo para o desenvolvimento sustentado das autarquias da região, para além dos municípios associados e, conseqüentemente, da população.

Nos termos dos estatutos da AMCB, os órgãos deliberativo e executivo são a Assembleia Intermunicipal (AI) e o Conselho Diretivo (CD).

À AI, compete entre outros:

- i. Apreciar, discutir e aprovar (...) os planos anuais e plurianuais de atividade e financeiros e os orçamentos de exploração e investimento para o ano seguinte;
- ii. Apresentar, discutir e aprovar o relatório anual do CD, bem como o balanço e as contas do exercício da Associação;
- iii. Fiscalizar os atos administrativos e financeiros do CD;
- iv. Autorizar o CD a contrair empréstimos.

E ao CD, compete entre outros:

¹⁷ Enquadrada no Cap. IV da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)

¹⁸ Alterados em 30 de setembro de 2004

- i. O exercício de todos os poderes de gestão, administração e representação da Associação, à exceção dos expressamente reservados à AI;
- ii. Elaborar os orçamentos anuais de exploração e de investimentos;
- iii. Elaborar os planos de atividade e financeiro, anuais e plurianuais;
- iv. Elaborar o relatório anual sobre as atividades da Associação, bem como organizar o balanço social e as contas do exercício da Associação;
- v. Proceder à contratação de pessoal;
- vi. Adquirir ou vender viaturas automóveis (...) e quaisquer bens, móveis e imóveis, indispensáveis à prossecução do objeto da Associação;
- vii. Recomendar à AI, sob parecer devidamente fundamentado, a conveniência de empréstimos.

O CD pode ainda nomear um Secretário-Geral (SG) para a gestão corrente dos assuntos da AMCB, ficando determinado em ata do Conselho¹⁹, quais os poderes que lhe são conferidos, competindo a este, apresentar àquele órgão, um relatório sobre o modo como decorreu a gestão dos assuntos a seu cargo, nos meses de junho e dezembro²⁰.

No período em análise este cargo não esteve ocupado. Contudo, à data desta ação, o cargo era desempenhado pelo Dr. José Manuel Custódia Biscaia, que anteriormente desempenhara as funções de Presidente da Câmara Municipal de Manteigas e concomitantemente, Presidente do Conselho Diretivo da AMCB.

De acordo com os relatórios de atividades de 2015 e 2016, a AMCB tinha um total de 11 colaboradores, sendo 5 deles, os membros do CD²¹, e 6 funcionários afetos à parte administrativa e à prossecução dos projetos.

A AMCB tem aprovado os seus instrumentos de gestão previsionais e de prestação de contas, nos termos do POCAL.

4.2 – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2015 E 2016

Os relatórios de atividades e os documentos de prestação de contas de 2015 e 2016 foram aprovados em reunião do CD de 28 de abril de 2016 e 27 de abril de 2017, respetivamente, tendo sido remetidos ao TC em 11 de agosto de 2016 e 27 de abril de 2017.

¹⁹ Segundo o preceituado nos Estatutos, mas não confirmado nas atas

²⁰ Apesar de solicitados por escrito, refira-se que a AMCB nunca remeteu ao Tribunal os relatórios do SG previstos nos Estatutos, nem sequer se pronunciou acerca do assunto, nem prestou quaisquer esclarecimentos sobre a matéria.

²¹ Anexo A do relato

A AMCB está sujeita ao regime previsto no POCAL e à prestação de contas ao TC nos termos das Instruções n.º 1/2001 da 2ª Secção²² e nas gerências em apreciação, também das Resoluções n.ºs 44/2015 e 3/2016²³.

A conta de 2015²⁴ foi apresentada em papel, fora do prazo legalmente estabelecido, instruída com todos os documentos exigidos. Não obstante terem sido obtidos os esclarecimentos necessários quanto às dúvidas que a análise dos mesmos suscitou, são de realçar as seguintes situações:

- i. O saldo de abertura do mapa de fluxos de caixa²⁵ de 2015, no valor de € 1.327,39, é divergente do saldo de encerramento do mapa constante da conta de gerência de 2014²⁶, no valor de € 262.789,09²⁷;
- ii. O montante das disponibilidades, constantes do balanço²⁸, no valor de € 40.110,71 é divergente do saldo contabilístico da síntese das reconciliações bancárias²⁹, no valor de € 39.172,13, em € 938.58³⁰;
- iii. O valor em dívida constante do mapa de empréstimos³¹, de € 290.124,00 é divergente do valor escriturado no mapa de fluxos de caixa³² e no balanço, de € 75.000,00.

Refere a AMCB em contraditório institucional que “*apenas foram detetados meros erros formais ou inconformidades contabilísticas, mas sem materialidade financeira (...) no saldo de abertura de conta, existem meras divergências sem relevância em termos de materialidade financeira*”. Ora, não podemos aderir a estas afirmações, já que a divergência entre o saldo de abertura da gerência de 2015 e o saldo de encerramento do ano anterior, do mapa de fluxos de caixa é de € 261.461,70, valor que a entidade nunca conseguiu esclarecer.

²² Publicada no DR II Série, de 18 de agosto

²³ Prestação de contas ao TC relativas aos anos de 2015 2016

²⁴ Proc.º n.º 5836/2015

²⁵ Anexo B do relato

²⁶ Anexo C do relato

²⁷ Esta situação ocorreu aquando da entrada da conta de 2015, por via eletrónica, que levou à necessidade do levantamento de uma das regras de pré-validação, referente à convergência entre os saldos de encerramento do ano anterior e de abertura do ano, sem que àquela data tivesse sido esclarecida a referida divergência, por parte da entidade. Esta diferença nunca foi esclarecida. No entanto, trata-se de uma situação que ocorreu antes de 2015, altura a partir da qual não se voltaram a registar divergências de saldos.

²⁸ Anexo D do relato

²⁹ Anexo E do relato

³⁰ Esta diferença refere-se ao somatório dos seguintes valores: € 750,00 do fundo de maneo, € 208,78 à guarda da tesoureira (conforme explicado adiante no ponto 4.5.2.1), deduzidos de € 20,20 que transitaram por reconciliar, referentes a despesas de manutenção de contas bancárias (conforme explicado adiante no ponto 4.5.2.2).

³¹ Anexo F do relato

³² Anexo G do relato – No decurso do trabalho de campo foi entregue outro mapa de empréstimos, devidamente corrigido, já sem a referida diferença

Por sua vez, a conta de 2016³³ foi apresentada em suporte eletrónico, na plataforma do TC, dentro do prazo legal estabelecido, e instruída com todos os documentos obrigatórios. Da mesma forma que a conta de gerência anterior, são de realçar as seguintes situações:

- i. Constata-se da análise efetuada ao balanço³⁴, que não foram constituídas quaisquer reservas legais, nem quaisquer provisões;
- ii. O montante dos empréstimos em dívida, constante no ano n-1, tanto no balanço, como no mapa de empréstimos³⁵, (€ 0,00) não é coincidente com os saldos finais apresentados no exercício de 2015 (€ 75.000,00).

De acordo com o observado no trabalho de campo, atualmente, os registos contabilísticos da entidade são efetuados em diferentes plataformas: a de contabilidade orçamental, plataforma D, desenvolvida pela entidade E, e a de contabilidade patrimonial, plataforma F, gerida pelo contabilista que presta serviços à entidade, desde 2006, em regime de avença, como técnico oficial de contas.

Até à entrada em vigor, em 2017, da plataforma D, os registos orçamentais não eram efetuados em nenhum software, apenas escriturados em livros próprios e com auxílio a folhas do Microsoft Excel.

Até à data da realização do trabalho de campo, não existia interligação de dados, nem qualquer interligação entre plataformas, exigindo a repetição na plataforma de contabilidade patrimonial, dos registos orçamentais, já que é o contabilista que, posteriormente, elabora as demonstrações financeiras e orçamentais e a conta de gerência.

Os serviços da associação utilizam também a aplicação eletrónica G, para a prossecução dos procedimentos de contratação pública, que tem interface com o portal BASE.GOV³⁶, para a publicitação dos contratos da AMCB.

Os documentos de prestação de contas da AMCB, dos exercícios de 2015 e 2016, foram elaborados, à semelhança das contas de gerência dos anos anteriores, pelo contabilista externo, sendo depois apresentados ao CD da Associação, para a devida aprovação e remessa ao TC.

4.3 – SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

O levantamento do SCL ao nível administrativo e contabilístico evidenciou os seguintes pontos fortes e os que carecem de melhoria:

³³ Proc.º n.º 2312/2016

³⁴ Anexo H do relato

³⁵ Anexo I do relato

³⁶ <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>

Avaliação do Sistema de Controlo Interno

PRESTAÇÃO DE CONTAS E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	
Pontos fortes	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Interligação da plataforma G com o portal BASEGOV para a publicitação dos procedimentos concursais
Pontos a melhorar	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Ausência de manuais de procedimento ou outros regulamentos internos aplicáveis às áreas contabilística, orçamental e financeira ↓ Elaboração e prestação de contas efetuada pelo contabilista externo à AMCB ↓ Ausência de implementação plena do sistema de contabilidade analítica, não obstante a existência de centros de custos/lucros no âmbito dos projetos ↓ Inexistência de interligação entre a contabilidade orçamental efetuada pela AMCB e a patrimonial da responsabilidade do contabilista ↓ Ausência da aplicação plena dos princípios e regras previstas no POCAL, nomeadamente dos pontos 2.7.1 (Provisões) e 2.7.3.5 (Reservas Legais) ↓ Ausência de mecanismos de apuramento de divergências inter-mapas e de justificação para as divergências encontradas entre os saldos finais e iniciais dos exercícios de 2014 para 2015
DISPONIBILIDADES	
Pontos fortes	<ul style="list-style-type: none"> ↑ As reconciliações bancárias são elaboradas pelo contabilista, que é externo à entidade, garantindo-se a segregação de funções entre quem efetua os recebimentos e pagamentos e quem concilia e supervisiona as contas bancárias ↑ Acesso ao homebanking das instituições financeiras para controlo das disponibilidades e movimentos ocorridos nas contas bancárias à ordem
Pontos a melhorar	<ul style="list-style-type: none"> ↕ Não são efetuados balanços à tesouraria ↓ Não se encontra definida uma periodicidade para os depósitos da receita ↓ Forma de pagamento utilizada na AMCB, com recurso a pagamento por cheque e ordens de transferências pontuais enviadas por ofício às instituições financeiras, com elevados custos financeiros ↓ Inexistência de normas que definam as regras referentes ao conteúdo e funcionamento do fundo fixo de caixa ↓ Falta de regularização da quantia em dinheiro, de € 208,78 existente em caixa, desconhecendo-se a sua origem e antiguidade ↓ Manutenção de abertura de crédito em conta corrente, que se mantinha ativa, apesar de não ter tido utilização de capital em 2017 e 2018 e sem que tenha sido expressamente solicitada a sua renovação anual ou extinção
PROCESSO ORÇAMENTAL DA RECEITA	
Pontos fortes	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Existência de segregação de funções no processo de arrecadação e contabilização da receita
Pontos a melhorar	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Ausência de regulamentos, normas ou contratos que identifiquem as responsabilidades dos municípios associados, quer através do pagamento das respetivas quotas, ou outras receitas provenientes da comparticipação nacional em projetos cofinanciados dos municípios associados e outros ↓ Escrituração da contabilidade patrimonial após a arrecadação das receitas efetivas, sem evidenciação nas demonstrações financeiras da plenitude do ativo e das dívidas a receber ↓ Inexistência de registo contabilístico de arrecadação das receitas provenientes da conta corrente caucionada, existindo apenas um controlo manual dos pedidos de empréstimo e do pagamento das amortizações

PROCESSO ORÇAMENTAL DA DESPESA

Pontos fortes	↑ A utilização de duas assinaturas, dos elementos do Conselho Diretivo, na emissão do meio de pagamento
Pontos a melhorar	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Inexistência de evidências nos processos de aquisição de bens e serviços da prévia proposta de despesa, da informação de cabimento e compromisso, da autorização de despesa e adjudicação, da verificação das situações contributivas e tributárias dos fornecedores e da verificação de fundos disponíveis ↓ Inexistência de software de suporte à gestão dos stocks, que habilite a disponibilização de informação sobre os stocks iniciais, consumos e stocks finais do material de economato

PATRIMÓNIO

Pontos fortes	↑
Pontos a melhorar	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Inexistência de regulamento relativo à aquisição, cedência e abate de bens ↓ Ausência de evidência da realização de verificações físicas periódicas do imobilizado ↓ Falha na atualização e na localização do inventário de alguns bens móveis e imóveis³⁷ ↓ Insuficiências na identificação dos bens móveis da AMCB

PESSOAL

Pontos fortes	↑
Pontos a melhorar	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Inexistência de regulamento de horário de trabalho e de controlo de assiduidade ↓ Inexistência de segregação de funções entre o processamento, liquidação e o pagamento de vencimentos ↓ Inexistência de processo individual por funcionário, devidamente atualizado ↓ Inexistência de vínculo contratual válido para o pessoal em regime de avença, à data da realização do trabalho de campo³⁸

PROJETOS

Pontos fortes	↑ Existência de controlo de procedimentos e avaliação dos projetos pelas entidades promotoras, na medida em que se processam nas devidas plataformas informáticas
Pontos a melhorar	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Ausência de uma aplicação informática de suporte que habilite a gestão da afetação dos bens móveis aos beneficiários dos projetos, pese embora a existência de um registo manual com a identificação do bem e da quantidade ↓ Ausência de protocolos/acordos celebrados pela AMCB com os municípios assim como do acompanhamento e controlo integrado na execução dos projetos ↓ Inexistência de deliberação para atribuição e fixação de plafonds para despesas efetuadas no âmbito dos projetos

Da análise efetuada, e tendo em consideração o levantamento dos pontos a melhorar, atrás descritos, conclui-se que o SCI é deficiente³⁹, sendo escassos os pontos fortes e ocorrendo pontos fracos em todas as áreas de análise, com especial incidência no âmbito do património, das

³⁷ Centros Municipais de Emergência de Proteção Civil, construídos no âmbito de um projeto cofinanciado (ProtecMUN), adiante mencionados no ponto 4.7.2.3 deste relatório e identificados na lista de bens da AMCB

³⁸ Esta situação foi regularizada posteriormente com a integração dos funcionários no mapa de pessoal da AMCB, através da realização de procedimentos concursais no âmbito do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP)

³⁹ Cfr. Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais

disponibilidades e do pessoal. A avaliação global do sistema de controlo interno resulta da avaliação do ambiente de controlo e dos procedimentos de controlo que não funcionam como previsto.

A norma de controlo interno (NCI)⁴⁰ existente prevê entre outras situações, a devida segregação de funções, a integridade e fiabilidade da informação financeira e o registo metódico dos factos, situações que, após o levantamento dos circuitos, no trabalho de campo, se constatou que a entidade não põe em prática.

Constata-se, assim, que a NCI, apesar de bem elaborada, não tem aplicabilidade na estrutura desta Associação, conforme se pode concluir da avaliação do SCI, bem como pelas referências que a mesma contém a “*serviços ou unidades orgânicas*” que não existem na AMCB, ou a reposição a 31 de dezembro do fundo de maneiio, que a referida NCI prevê, mas que não é realizada pela entidade, entre outras situações já abordadas.

A AMCB alegou, em sede de contraditório institucional, que tomou “*em devida nota as observações da existência de um controlo interno frágil*”, reconhecendo essa fragilidade e tomando as medidas necessárias no sentido de melhorar o sistema de controlo interno.

4.4 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

4.4.1 – RECEITA

As principais receitas correntes arrecadadas pela AMCB respeitam a quotizações e à prestação de serviços de limpeza e higienização de contentores, efetuada aos vários municípios associados, com periodicidade mensal.

Como receitas de capital, as principais fontes de receita provêm do reembolso arrecadado referente a projetos comunitários cofinanciados.

Em 2015⁴¹ e 2016⁴² a receita da AMCB ascendeu a € 2.162.366,57 e € 1.212.179,31, a que corresponde um grau de execução orçamental de 94,98% e 98,88% respetivamente, face aos orçamentos corrigidos, como se demonstra nos seguintes quadros:

Execução orçamental da receita AMCB 2015

Orçamento AMCB 2015	Corrigido	Executado	Estrutura	Grau Execução
02 Impostos indiretos	1 000,00	0,00	0,00%	0,00%
05 Rendimentos da propriedade	35 422,00	525,89	0,02%	1,48%
06 Transferências correntes	884 545,00	800 019,78	37,00%	90,44%
07 Venda de bens e serviços correntes	102 033,00	99 001,90	4,58%	97,03%
08 Outras receitas correntes	214 022,00	84 266,82	3,90%	39,37%
10 Transferências de capital	959 608,00	1 103 552,18	51,03%	115,00%
11 Ativos financeiros	2 000,00	0,00	0,00%	0,00%

⁴⁰ Anexo J do relato

⁴¹ Anexo K do relato

⁴² Anexo L do relato



Orçamento AMCB 2015		Corrigido	Executado	Estrutura	Grau Execução
12	Passivos financeiros	75 000,00	75 000,00	3,47%	100,00%
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	500,00	0,00	0,00%	0,00%
16	Saldo da gerência anterior	2 559,00	0,00	0,00%	0,00%
Total da Receita		2 276 689,00	2 162 366,57	100,00%	94,98%

Execução orçamental da receita AMCB 2016

Orçamento AMCB 2016		Corrigido	Executado	Estrutura	Grau Execução
02	Impostos indiretos	1 000,00	0,00	0,00%	0,00%
05	Rendimentos da propriedade	34 922,00	5 648,28	0,47%	16,17%
06	Transferências correntes	170 725,00	151 032,19	12,46%	88,47%
07	Venda de bens e serviços correntes	55 616,00	71 363,74	5,89%	128,32%
08	Outras receitas correntes	114 022,00	94 155,89	7,77%	82,58%
10	Transferências de capital	541 098,00	498 886,21	41,16%	92,20%
11	Ativos financeiros	291 083,00	391 093,00	32,26%	134,36%
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	500,00	0,00	0,00%	0,00%
16	Saldo da gerência anterior	16 989,00	0,00	0,00%	0,00%
Total da Receita		1 225 955,00	1 212 179,31	100,00%	98,88%

O capítulo com maior representatividade em ambos os exercícios é o de transferências de capital, 51,03% e 41,16%, em 2015 e 2016, respetivamente, no qual a AMCB faz refletir a escrituração das receitas provenientes das candidaturas a projetos cofinanciados, em representação dos seus municípios associados.

Se em 2015, o segundo capítulo com maior peso foi o das transferências correntes, com 37,00%, refletindo as receitas arrecadadas provenientes das participações nacionais, referentes aos seus associados, dos projetos findos, em 2016, o capítulo com destaque foi o dos ativos financeiros, com 32,26%, no qual se reflete a escrituração da alienação da participação no capital social da entidade H.

De acordo com as demonstrações orçamentais, nos exercícios em análise, a AMCB cumpriu com o preconizado no n.º 3, do artigo 56º do RFALEI, atingindo níveis de execução orçamental da receita acima dos 85%.

A evolução da receita cobrada no quinquénio (2013 – 2017), consta do quadro seguinte:

Evolução e estrutura da receita cobrada (2013 – 2017)

Receita Cobrada	2013	2014	Δ	2015	Δ	2016	Δ	2017	Δ
02 Impostos indiretos	0,00	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
05 Rendimentos da propriedade	26 442,10	519,24	-98%	525,89	1%	5 648,28	974%	4 524,80	-20%
06 Transferências correntes	337 282,00	320 944,04	-5%	800 019,78	149%	151 032,19	-81%	435 605,88	188%

Receita Cobrada	2013	2014	Δ	2015	Δ	2016	Δ	2017	Δ
07 Venda de bens e serviços correntes	218 223,44	177 860,10	-18%	99 001,90	-44%	71 363,74	-28%	108 083,51	51%
08 Outras receitas correntes	47 209,07	104 715,42	122%	84 266,82	-20%	94 155,89	12%	23 998,78	-75%
10 Transferências de capital	566 519,18	530 581,83	-6%	1 103 552,18	108%	498 886,21	-55%	171 080,31	-66%
11 Ativos financeiros	0,00	0,00	-	0,00	-	391 093,00	-	0,00	-100%
12 Passivos financeiros	0,00	0,00	-	75 000,00	-	0,00	-100%	0,00	-
15 Reposições não abatidas nos pagamentos	0,00	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
16 Saldo da gerência anterior	0,00	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
Total	1 195 675,79	1 134 620,63	-5,11%	2 162 366,57	91%	1 212 179,31	-44%	743 293,28	-39%

Nota-se uma flutuação significativa da receita cobrada, verificando-se uma descida ligeira da receita cobrada de 2013 para 2014, uma subida acentuada de 2014 para 2015, justificada pela arrecadação de € 500.000,00, referente a uma dívida e a reembolsos de projetos cofinanciados, voltando a descer de 2015 para 2016 e novamente para 2017, refletindo que esta entidade é muito dependente da realização de projetos e da respetiva cobrança das comparticipações, quer sejam das entidades gestoras de fundos comunitários, quer sejam das autarquias suas associadas, e da disponibilidade financeira destas para liquidar a sua quota parte dos encargos.

Outro aspeto de relevo, diz respeito à falta de escrituração em exercícios anteriores a 2015, dos montantes sacados pela Associação no âmbito da conta corrente⁴³ contratada com a entidade bancária A desde 2008. Esta situação não ocorre em 2016 e 2017, já que não foi efetuado qualquer pedido de empréstimo, ou adiantamento de capital, por via daquele contrato, pese embora não tenha sido diligenciada, como deveria, a extinção da referida conta.

4.4.2 – DESPESA

As despesas correntes da AMCB respeitam maioritariamente a despesas de pessoal e à aquisição de bens e serviços para a sua atividade, enquanto as despesas de capital se encontram associadas na sua maioria a aquisições de bens e serviços afetos a projetos desenvolvidos pela entidade.

Em 2015⁴⁴ e 2016⁴⁵ a despesa ascendeu a € 2.123.575,72 e € 850.927,22, a que corresponde um grau de execução orçamental de 96,45% e 67,99% respetivamente, face aos orçamentos corrigidos, situação que é reflexo de uma menor execução financeira de projetos cofinanciados e menor utilização de passivos financeiros (conta corrente caucionada) em 2016, como se demonstra nos seguintes quadros:

⁴³ Adiante tratada no ponto 4.5.2.3 deste Relatório

⁴⁴ Anexo M do relato

⁴⁵ Anexo N do relato

Execução orçamental da despesa AMCB 2015

Orçamento AMCB 2015	Corrigido	Executado	Estrutura	Grau Execução
01 Despesas com o pessoal	140 720,00	129 894,26	6,12%	92,31%
02 Aquisição de bens e serviços	186 300,00	161 896,11	7,62%	86,90%
03 Juros e outros encargos	20 000,00	18 382,81	0,87%	91,91%
04 Transferências correntes	60,00	0,00	0,00%	0,00%
06 Outras despesas correntes	1 000,00	0,00	0,00%	0,00%
07 Aquisição de bens de capital	1 143 609,00	1 114 878,84	52,50%	97,49%
10 Passivos financeiros	350 000,00	342 449,33	16,13%	97,84%
11 Outras despesas de capital	360 000,00	356 074,37	16,77%	98,91%
Total da Despesa	2 201 689,00	2 123 575,72	100,00%	96,45%

Execução orçamental da despesa AMCB 2016

Orçamento AMCB 2016	Corrigido	Executado	Estrutura	Grau Execução
01 Despesas com o pessoal	149 270,00	133 624,09	15,70%	89,52%
02 Aquisição de bens e serviços	187 835,00	133 984,69	15,75%	71,33%
03 Juros e outros encargos	6 500,00	3 549,62	0,42%	54,61%
04 Transferências correntes	60,00	0,00	0,00%	0,00%
06 Outras despesas correntes	5 000,00	0,00	0,00%	0,00%
07 Aquisição de bens de capital	291 000,00	4 984,82	0,59%	1,71%
10 Passivos financeiros	75 000,00	75 000,00	8,81%	100,00%
11 Outras despesas de capital	536 800,00	499 784,00	58,73%	93,10%
Total da Despesa	1 251 465,00	850 927,22	100,00%	67,99%

Verifica-se que relativamente à realização das despesas, os somatórios das rubricas de aquisição de bens de capital e outras despesas de capital, nos montantes de € 1.470.953,21 e € 504.768,82, respetivamente em 2015 e 2016, representam o maior peso na execução da despesa, quando comparados com os somatórios das Despesas correntes com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços, num total de € 291.790,37 e € 267.608,78, nos respetivos anos. Nos dois agrupamentos de despesa, aquisição de bens de capital e outras despesas de capital foram escrituradas as aquisições de bens e serviços afetos a projetos desenvolvidos na AMCB e não a bens próprios da entidade.

As despesas com o pessoal e os encargos próprios da instituição, vertidos nas rubricas de aquisição de bens e serviços, são estáveis e não apresentam grandes flutuações. Pelo contrário, as rubricas de aquisição de bens de capital e outras despesas de capital, capítulos 07 e 11, apresentam flutuações significativas, em valor absoluto, mediante a execução de projetos cofinanciados.

Evolução e estrutura da despesa paga (2013 – 2017)

Despesa Paga	2013	2014	Δ	2015	Δ	2016	Δ	2017	Δ
01 Despesas com o pessoal	118 738,04	130 800,48	10%	129 894,26	-1%	133 624,09	3%	163 488,16	22%
02 Aquisição de bens e serviços	66 478,87	360 104,80	442%	161 896,11	-55%	133 984,69	-17%	108 626,88	-19%
03 Juros e outros encargos	8 825,92	7 439,57	-16%	18 382,81	147%	3 549,62	-81%	3 051,18	-14%
04 Transferências correntes	0,00	50,00	-	0,00	-100%	0,00	-	200,00	-
06 Outras despesas correntes	0,00	148,67	-	0,00	-100%	0,00	-	6 111,09	-
07 Aquisição de bens de capital	536 881,47	290 499,14	-46%	1 114 878,84	284%	4 984,82	-100%	3 197,63	-36%
10 Passivos financeiros	0,00	0,00	-	342 449,33	-	75 000,00	-78%	0,00	-100%
11 Outras despesas de capital	371 490,98	434 729,49	17%	356 074,37	-18%	499 784,00	40%	637 058,87	27%
Total	1 102 415,28	1 223 772,15	11%	2 123 575,72	74%	850 927,22	-60%	921 733,81	8%

À semelhança do anteriormente referido na execução da receita, também se evidencia a falta de escrituração em exercícios anteriores a 2015, das amortizações de capital dos pedidos de empréstimo relativos à conta corrente contratada com a entidade bancária A desde 2008. Note-se que as despesas relativas a juros e outros encargos financeiros da associação foram devidamente escriturados, como se reflete na rubrica 03 – juros e outros encargos.

Apesar do ligeiro acréscimo com as despesas de pessoal, justificadas com a contratação em regime de avença de mais uma técnica, registamos também nos anos mais recentes uma diminuição dos encargos com bens e serviços, bem como dos juros e outros encargos financeiros, dada a não utilização da conta corrente com a entidade bancária A. Já os agrupamentos 07 e 11 têm uma variação volátil, à mercê da execução física dos projetos levados a cabo pela AMCB.

4.4.3 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Nos termos do artigo 40º do RFALEI, o cálculo da regra do equilíbrio orçamental dispõe que os orçamentos das entidades do setor local prevejam as receitas necessárias para cobrir todas as despesas, e ainda que as receitas correntes brutas cobradas devam ser pelo menos iguais às despesas correntes, acrescidas das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos.

Dado que a AMCB não procedeu à contabilização do empréstimo em conta corrente, não sendo possível, à equipa, proceder ao cálculo das amortizações médias de 2015⁴⁶, apenas se apresenta o cálculo para o saldo entre receitas e despesas correntes:

⁴⁶ Na medida em que não se tratou de um empréstimo de médio e longo prazo, pese embora a dívida tenha passado de fluante a fundada. Quanto ao ano de 2016, a questão não se coloca, uma vez que não houve utilização do empréstimo

Regra do equilíbrio orçamental (2015 e 2016)

	2015	2016
Receitas correntes brutas	983 814,39	322 200,10
Despesas correntes	310 173,18	271 158,40
Amortizações Médias de EMLP	---	---
Equilíbrio Orçamental	673 641,21	51 041,70

Assim, podemos concluir pelo cumprimento desta regra prevista no RFALEI, apresentando a AMCB, saldos correntes positivos.

4.5 – ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA

4.5.1 – BALANÇO E DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS

Análise financeira – Balanço

Descrição	2015		2016		Variação
	Valor	%	Valor	%	
Ativo Líquido					
Imobilizações incorpóreas	363.815,09	7,89	227.911,13	4,79	-37,36%
Imobilizações corpóreas	968.073,91	21,00	879.057,14	18,49	-9,20%
Investimentos financeiros	121.496,39	2,64	21.496,39	0,45	-82,31%
Dívidas de terceiros - curto prazo	3.116.555,15	67,60	3.224.213,17	67,82	3,45%
Depósitos em instituições financeiras e caixa	40.110,71	0,87	401.341,29	8,44	900,58%
Acréscimos e diferimentos	60,35	0,00	96,69	0,00	60,22%
Total do Ativo Líquido	4.610.111,60	100,00	4.754.115,81	100,00	3,12%
Fundos Próprios e Passivo					
Património	275.255,12	5,97	275.255,12	5,79	0,00%
Resultados transitados	2.441.454,29	52,96	3.093.207,47	65,06	26,70%
Resultado líquido do exercício	724.519,02	15,72	367.209,56	7,72	-49,32%
Fundos Próprios	3.441.228,43	74,65	3.735.672,15	78,58	8,56%
Passivo					
Dívidas a terceiros - curto prazo	123.689,35	2,68	42.620,41	0,90	-65,54%
Acréscimos e diferimentos	1.045.193,82	22,67	975.823,25	20,53	-6,64%
Passivo	1.168.883,17	25,35	1.018.443,66	21,42	-12,87%
Total dos Fundos Próprios e do Passivo	4.610.111,60	100,00	4.754.115,81	100,00	3,12%

Da análise à situação patrimonial da AMCB nos exercícios de 2015⁴⁷ e 2016⁴⁸, evidenciam-se as seguintes observações:

- i. O ativo líquido apresenta um crescimento de 3,12 %, que resulta essencialmente do aumento de depósitos em instituições financeiras e caixa, que compensa a redução das imobilizações corpóreas e incorpóreas e dos investimentos financeiros;

⁴⁷ Anexo D do relato

⁴⁸ Anexo H do relato

- ii. Em 2016, o ativo líquido ascende aos € 4.754.115,81, e é constituído maioritariamente por dividas de terceiros (67,82%) e por imobilizações corpóreas (18,49%).

Da análise do ativo de 2016, destaca-se ainda o seguinte:

- i. As imobilizações corpóreas, no montante de € 879.057,14, são constituídas por edifícios e outras construções que respeitam, em grande parte, aos centros de proteção civil⁴⁹ que se encontram ao serviço de 9 Municípios⁵⁰, no montante de € 633.302,53;
- ii. Os investimentos financeiros, no montante de € 21.496,39, respeitam a duas participações, uma na entidade I e outra, na entidade J. A redução do montante, em relação ao ano transato, deve-se à alinação de parte do capital detido na entidade H;
- iii. As dívidas de terceiros de curto prazo, no montante de € 3.224.213,17, correspondem na sua maior parte a dívidas de utentes (municípios), que ascendem ao montante de € 2.273.637,42, dos quais € 2.120.224,82 respeitam a uma dívida de um município, que se encontra a ser liquidada, conforme um plano de pagamentos⁵¹ estabelecido em agosto de 2015;

Da análise aos fundos próprios, é de referir que estes representam cerca de 78,58% do total do balanço e apresentam um crescimento de cerca de 8,56%, relativamente ao ano anterior, em consequência do aumento dos resultados transitados que, em 2016, ascendeu a € 3.093.207,47.

O passivo apresenta uma redução de 12,87 %, podendo destacar-se que:

- i. Os acréscimos e diferimentos, em 2016, representam 20,53% do balanço, com o montante de € 975.823,25, e são constituídos por proveitos diferidos no valor de € 973.707,71 relativos a subsídios/reembolsos associados a diversos projetos e por acréscimo de custos no valor de € 2.115,54;
- ii. As dívidas a terceiros de curto prazo apresentam a redução de 65,54%, embora em termos absolutos apenas representem 0,90% dos Fundos Próprios e Passivo.

Análise financeira – Demonstração de resultados

Descrição	2015	2016	Varição
Custos e perdas			
Custos operacionais	820.566,14	896.538,82	9,26%
Custos e perdas financeiros	18.911,79	2.859,48	-84,88%
Custos e perdas extraordinários	1.095,36	0,00	-100,00%
Total dos custos e perdas	840.573,29	899.398,30	7,00%

⁴⁹ Apresentado no ponto 4.7.2.3 deste Relatório

⁵⁰ Anexo O do relato - Mapa de imobilizado conta 422

⁵¹ Anexo P do relato

Descrição	2015	2016	Varição
Proveitos e ganhos			
Proveitos operacionais	683.898,71	723.153,43	5,74%
Proveitos e ganhos Financeiros	663.739,12	296.741,28	-55,29%
Proveitos e ganhos extraordinários	217.454,48	246.713,15	13,46%
Total de proveitos e ganhos	1.565.092,31	1.266.607,86	-19,07%

Resultados	2015	2016	Varição
Resultados operacionais	-136.667,43	-173.385,39 €	26,87%
Resultados financeiros	644.827,33	293.881,80 €	-54,42%
Resultados correntes	508.159,90	120.496,41 €	-76,29%
Resultados extraordinários	216.359,12	246.713,15 €	14,03%
Resultado líquido do exercício	724.519,02	367.209,56 €	-49,32%

Os custos e perdas financeiros reportam, em 2015⁵², ao montante dos juros pagos (€ 18.911,79) por utilização do empréstimo bancário, em regime de conta corrente, no valor de € 350.000,00⁵³, enquanto que em 2016⁵⁴ não houve recurso a essa forma de crédito e consequentemente apresentam uma redução desses custos na ordem dos 84,88%.

Os proveitos e ganhos financeiros apresentam uma redução na ordem dos 55,29%, pelo facto de em 2015 se ter contabilizado como proveito financeiro⁵⁵, o recebimento do montante de € 663.213,23, por via de um acordo de regularização de dívida celebrado com um município.

Em 2016, do montante de € 296.741,28, o valor de € 291.093,00, respeita à alienação das ações da entidade H, que mais uma vez não deveria ter sido enquadrado como proveito financeiro, mas antes como proveito extraordinário.

Os resultados operacionais foram negativos em 2015 e 2016, observando-se um agravamento em 2016, como consequência do aumento dos custos operacionais.

Os proveitos extraordinários registam um aumento em 2016, como consequência do aumento dos proveitos e ganhos extraordinários, não se registando qualquer custo e perda extraordinário no exercício.

O resultado líquido do exercício, sendo um indicador importante na análise económica e financeira, demonstra, nestes exercícios, que a entidade gera os rendimentos necessários para fazer face aos gastos, tanto em 2015 como em 2016, embora em 2016 tenham registado uma redução de 49%.

⁵² Anexo Q do relato

⁵³ De acordo com o mapa de empréstimos de 2015

⁵⁴ Anexo R do relato

⁵⁵ Indevidamente contabilizado como proveito financeiro, quando deveria ser considerado um proveito extraordinário

4.5.2 – DISPONIBILIDADES

4.5.2.1 – CAIXA E FUNDO DE MANEIO

A caixa e o fundo de maneiio (FM) encontram-se sob a responsabilidade de uma funcionária que exerce as funções de tesoureira e a quem são atribuídas as seguintes tarefas, entre outras:

- i. Arrecadação dos cheques e respetivo depósito bancário;
- ii. Conferência dos extratos bancários e identificação dos créditos bancários;
- iii. Emissão das guias de receita (GR);
- iv. Emissão das ordens de pagamento (OP) e dos meios de pagamento⁵⁶;
- v. Guarda do numerário, cheques e outros documentos em caixa;
- vi. Gestão do FM;

Tanto as ordens de transferência bancária (carta/ofício), como a emissão dos cheques, são efetuadas pela tesoureira e são assinadas posteriormente por dois membros do CD. Este procedimento utiliza-se como forma de pagamento quer a fornecedores, quer ao pessoal.

Existe em caixa, à guarda da tesoureira, um montante de € 208,78, sem que se conheça a sua origem e antiguidade. Apesar deste montante estar refletido patrimonialmente na conta 11 – caixa do balanço⁵⁷, considera-se que é necessária a sua regularização, efetuando-se o seu depósito bancário e a apropriada escrituração nos proveitos da entidade.

O FM, no montante de € 750,00 está atribuído à tesoureira, sendo deliberado proceder à sua regularização e consequente reconstituição para o ano seguinte pelo CD, na última reunião de cada exercício,

Relativamente à constituição, gestão e reconstituição, salienta-se o seguinte⁵⁸:

- i. A atribuição do FM é efetuada após deliberação do CD, mediante emissão de cheque nominativo passado em nome da tesoureira;
- ii. Existe uma prática reiterada, para as despesas de pequeno montante, estipulando-se um limite de € 40,00, sem que haja contudo qualquer norma que estabeleça o limite máximo do adiantamento aos colaboradores⁵⁹;

⁵⁶ Pagamentos efetuados por cheque e por ofício-carta ao banco, solicitando transferências interbancárias

⁵⁷ Anexo H do relato

⁵⁸ De acordo com as entrevistas realizadas durante o trabalho de campo

⁵⁹ Pessoal, àquela data, em regime de tarefa ou avença

- iii. Nos casos de reembolsos aos colaboradores⁶⁰, estes são efetuados mediante apresentação da fatura da despesa, com o NIF da AMCB e, por regra, juntando-se no verso da documentação, informação a que respeita a despesa;
- iv. As reconstituições não têm periodicidade fixa, ao contrário do estabelecido na alínea c), do n.º 2, do artigo 17º da NCI, e são efetuadas quando o montante das despesas atinge entre € 400 e € 500;
- v. A documentação de suporte à reconstituição do FM inclui o cheque passado à responsável pelo mesmo, uma ordem de pagamento pelo total da despesa efetuada, anexando as faturas (recibos ou talões) comprovativas das mesmas e um mapa resumo com os montantes e as classificações orçamentais a que respeitam;
- vi. Estes documentos são entregues, *a posteriori*, à área financeira, para que proceda ao registo do cabimento e compromisso dos encargos, sendo depois assinado e entregue o cheque à responsável pelo FM, remetendo-se finalmente os documentos ao contabilista externo para registo na contabilidade patrimonial. Refira-se que tanto os registos orçamentais, como os patrimoniais, são efetuados pelo total das despesas por rubrica económica e não por fatura;
- vii. Ao contrário do estabelecido na NCI, não há registo de nenhuma liquidação do FM, no final do exercício, com o conseqüente depósito bancário do remanescente, apenas se reconstituindo o Fundo com o valor de € 750,00, de acordo com a deliberação do CD anteriormente tomada.

Da análise efetuada às ordens de pagamento relativas ao FM, de 2015 e de 2016, identificaram-se pagamentos de pequenas despesas (situações pontuais) como portagens, pilhas, águas engarrafadas (para reuniões), despesas de correios, reembolsos de combustível, refeições a funcionários e o consumo de água das instalações.

Nos anos de 2015 e 2016, procedeu-se a 4 e 5 reposições de FM, respetivamente, conforme quadro apresentado:

Reposições do Fundo de Maneio (2015 e 2016)

Data do movimento	Valor FM	Despesa	Saldo	Reposição
01/01/2015	750,00			
08/01 a 28/04/2015		611,51		
30/04/2015	750,00		138,49	611,51
05/05 a 01/09/2015		577,35		
01/09/2015	750,00		172,65	577,35
02/09 a 24/11/2015		436,24		
27/11/2015	750,00		313,76	436,24
01/12 a 23/12/2015		149,78		
23/12/2015	750,00		600,22	149,78
Total da despesa FM - 2015		1.774,88		

⁶⁰ Em situações em que não tenham sido efetuados adiantamentos, ou que a despesa ultrapasse os € 40,00 convencionados no ponto anterior

Data do movimento	Valor FM	Despesa	Saldo	Reposição
01/01/2016	750,00			
04/01 a 31/03/2016		358,16		
31/03/2016	750,00		391,84	358,16
12/04 a 06/06/2016		359,01		
06/06/2016	750,00		390,99	359,01
13/06 a 19/09/2016		466,49		
19/09/2016	750,00		283,51	466,49
21/09 a 08/11/2016		455,42		
08/11/2016	750,00		294,58	455,42
09/11 a 27/12/2016		277,77		
27/12/2016	750,00		472,23	277,77
Total da despesa FM - 2016		1.916,85		

Na ausência prolongada da responsável, o FM fica à guarda do Coordenador Técnico e Financeiro, que posteriormente lhe entrega os comprovativos das despesas efetuadas e devolve o remanescente em dinheiro.

De acordo com o POCAL e com os normativos legais em vigor prevê-se que, em caso de reconhecida necessidade, poderá ser autorizada a constituição de fundos de maneiio, correspondendo a cada um uma dotação orçamental, visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis, com o cabimento efetuado pelo valor integral.

Este fundo tem de ser regularizado no final de cada mês e saldado no final do ano, não podendo conter, em caso algum, despesas não documentadas, conforme se encontrava preceituado no ponto 2.9.10.1.11 do POCAL que definia que: *“Para efeitos de controlo dos fundos de maneiio o órgão executivo deve aprovar um regulamento que estabeleça a sua constituição e regularização, devendo definir a natureza da despesa a pagar pelo fundo, bem como o seu limite máximo, e ainda:*

- a) A afetação, segundo a sua natureza, das correspondentes rubricas da classificação económica;
- b) A sua reconstituição mensal contra a entrega dos documentos justificativos das despesas;
- c) A sua reposição até 31 de dezembro.”.

O Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho⁶¹, no seu artigo 10.º prevê que *“os pagamentos efetuados pelo fundo de maneiio são objeto de compromisso pelo seu valor integral aquando da sua constituição e reconstituição, a qual deverá ter carácter mensal e registo da despesa em rubrica de classificação económica adequada”*⁶².

Ainda de acordo com aquele diploma⁶³, no seu artigo 9º, determina-se que o registo dos compromissos relativos a despesas urgentes e inadiáveis, devidamente fundamentadas, do mesmo

⁶¹ Alterado sucessivamente até ao Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02 de junho

⁶² Normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)

⁶³ Artigo 9º alterado pelo art.2º do DL n.º 99/2015, de 03/06

tipo ou natureza, cujo valor, isolado ou conjuntamente, não exceda o montante de € 10.000 por mês, é efetuado até ao 5º dia útil posterior à realização da despesa ou, quando estejam em causa situações excecionais de interesse público ou a preservação da vida humana, o registo pode ser efetuado no prazo de 10 dias após a realização da despesa.

Assim, consideramos que a inexistência de reconstituições mensais e, conseqüentemente, a falta de contabilização dos valores utilizados por fundo de maneiio, nos prazos estabelecidos, contrariam as normas atrás mencionadas do POCAL e da LCPA.

4.5.2.2 – CONTAS E CIRCULARIZAÇÃO BANCÁRIA

Em 31 de dezembro de 2016, à semelhança de 2015, a AMCB era titular de quatro contas bancárias, distribuídas pela entidade bancária A e pela entidade bancária B, conforme se resume no quadro seguinte:

Identificação das contas e saldos bancários (2015 e 2016)

Instituição bancária		Saldo contabilístico a 31/12/2015	Saldo contabilístico a 31/12/2016
Banco	Número de conta		
Entidade bancária A	270026794431	37.020,42 €	124 331,10 €
Entidade bancária A	270068044830	355,10 €	91 969,51 €
Entidade bancária A	270699901230	55,34 €	107 763,34 €
Entidade bancária B	007.0210.00360830005.89	1.741,27 €	76 318,56 €
Total		39.172,13 €	400 382,51 €

O aumento do saldo bancário disponível de 2015 para 2016 justifica-se, maioritariamente, pela arrecadação do montante de € 291.093,00 proveniente da alienação das ações da entidade H.

A abertura de contas bancárias encontra-se definida na NCI da Associação, no artigo 9º, estando sujeita a deliberação do CD e a sua movimentação condicionada à assinatura de dois dos seus membros, sendo uma obrigatoriamente do Presidente do CD e outra de um dos Vogais.

As reconciliações bancárias são da responsabilidade do contabilista externo à AMCB.

Da análise efetuada na área das disponibilidades, designadamente aos saldos do balanço, do mapa de fluxos de caixa, às reconciliações bancárias e à resposta à circularização bancária, reportados a 31/12/2015 e a 31/12/2016, evidenciam-se as seguintes situações:

Divergências entre balanço, mapa de fluxo de caixa e síntese das reconciliações bancárias

Exercício	Balanço			MFC			SRB ⁶⁴	Diferença
	DO ⁶⁵	Caixa	Disp. ⁶⁶	Exec.Orç. ⁶⁷	OT. ⁶⁸	SGS ⁶⁹		
31/12/2015	39.151,93	958,78	40.110,71	38.125,26	1.985,45	40.110,71	39.172,13	938,58
31/12/2016	400.382,51	958,78	401.341,29	399.377,35	1.963,94	401.341,29	400.382,51	958,78

A diferença espelhada entre o balanço e o mapa de fluxos de caixa comparativamente aos saldos contabilísticos da síntese das reconciliações bancárias, respeita ao montante existente em caixa (€958,78), no final do ano, que não é depositado no banco, e que se encontra afeto ao FM (€ 750,00) acrescido do montante de € 208,78, já retratado no ponto 4.5.2.1 deste Relatório. Esse valor, em 31 de dezembro de 2016, excedeu em € 20,20 o valor do ano anterior, e foi posteriormente contabilizado como despesas bancárias (manutenção da conta) no exercício seguinte.

4.5.2.3 – CONTA CORRENTE CAUCIONADA

Paralelamente às contas bancárias à ordem, verificou-se a contratação de uma abertura de crédito em conta corrente n.º 9015/005976/492, com a entidade bancária A⁷⁰, em 31 de julho de 2008, pelo valor de €500.000,00 (valor autorizado em 2008), para apoio de tesouraria, pelo prazo de um ano, com taxa de juro indexada à Euribor a 3 meses, acrescida de *spread* de 0,67% em função do montante utilizado.

De acordo com o apurado no trabalho de campo, nem os pedidos de utilização de capital, nem os reembolsos (ou amortizações) foram escriturados na contabilidade orçamental da entidade, quer como receita, quer como despesa. Apenas se evidenciam as contabilizações do pagamento de juros, pela utilização de capital, bem como as despesas bancárias associadas à contratação e renovação da abertura de crédito.

Nos exercícios em análise foram utilizados e amortizados os seguintes montantes, faseadamente pelos meses (em 2016, houve um único pedido e reembolso), de acordo com o quadro que a seguir de apresenta:

Resumo dos pedidos e reembolsos de capital da conta corrente

	Capital Utilizado	Capital Reembolsado
Saldo anterior em dívida	290.124,00	
Jan 2015	37.000	
Fev 2015	11.000	70.000
Mar 2015	59.900	50.000

⁶⁴ Síntese das reconciliações bancárias

⁶⁵ Depósitos à ordem

⁶⁶ Total das disponibilidades

⁶⁷ Execução orçamental

⁶⁸ Operações de tesouraria

⁶⁹ Saldo para a gerência seguinte

⁷⁰ Anexo S do relato

	Capital Utilizado	Capital Reembolsado
Abr 2015	42.000	40.000
Mai 2015	102.800	97.000
Jun 2015		15.000
Jul 2015	4.000	
Ago 2015	54.900	329.724
Set 2015	375.000	
Out 2015		229.000
Nov 2015		100.000
Dez 2015	50.000	96.000
Total 2015	736.600	1.026.724
Total 2016	75.000	75.000

De acordo com a informação facultada, a abertura de crédito continuava ativa, à data da realização da verificação externa, ainda que não tenha sido utilizado qualquer capital em 2017 ou em 2018, e não tenha sido expressamente solicitada a renovação anual da abertura de crédito desde setembro de 2015, o que também não acarretou encargos para a entidade.

O desenvolvimento deste tema está refletido no ponto 4.7.1.3 deste Relatório, pretendendo-se aqui apenas dar informação de que existiram movimentos financeiros que não foram refletidos nas demonstrações orçamentais da entidade, em desrespeito pelo princípio da universalidade, consagrado no ponto 3.1.1, alínea d), do POCAL e, posteriormente, também no artigo 42.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, encontrando-se igualmente desvirtuados os saldos de gerência desde 2008.

4.5.3 – PATRIMÓNIO

Em 31 de dezembro de 2015 e 2016, os balanços evidenciam imobilizações corpóreas nos valores líquidos de € 968.073,91⁷¹ e € 879.057,14⁷², dos quais 49,92% e 57,21%, respetivamente, respeitam a edifícios e outras construções⁷³.

Evidencia-se também uma elevada taxa de amortização para o equipamento básico, equipamento de transporte, equipamento administrativo e outras imobilizações corpóreas, o que consubstancia um nível de obsolescência elevado.

As imobilizações incorpóreas espelham as despesas de investigação e de desenvolvimento compostas por estudos, projetos e mapas de ruído totalmente amortizados e como propriedade industrial e outros direitos, software, licença *Windows*, cartografia, entre outros, com os valores líquidos de € 363.813,09 e € 227.911,13, conforme quadro que a seguir se apresenta:

⁷¹ Anexo D do relato

⁷² Anexo H do relato

⁷³ Respeitam a centros de proteção civil afetos a 9 Municípios conforme já referido na análise financeira ao Balanço

Resumo das amortizações efetuadas (2015 e 2016)

Descrição	2015				%	2016			
	Valor Bruto	Amortização	Valor Líquido	VL		Valor Bruto	Amortização	Valor Líquido	VL
Imobilizações incorpóreas									
432 - Despesas de Investigação e de desenvolvimento	173 460,00	173 460,00				173 460,00	173 460,00		
433 - Propriedade industrial e outros direitos	739 908,31	376 093,22	363 815,09	27,32%	739 908,31	511 997,18	227 911,13	20,59%	
	913 368,31	549 553,22	363 815,09	27,32%	913 368,31	685 457,18	227 911,13	20,59%	
Imobilizações corpóreas									
421 - Terrenos e recursos naturais	50 000,00		50 000,00	3,75%	50 000,00		50 000,00	4,52%	
422 - Edifícios e outras construções	699 920,72	34 996,04	664 924,68	49,92%	703 317,25	70 014,72	633 302,53	57,21%	
423 - Equipamento básico	259 599,77	80 590,59	179 009,18	13,44%	259 599,77	120 435,22	139 164,55	12,57%	
424 - Equipamento de transporte	21 094,50	15 381,42	5 713,08	0,43%	21 094,50	20 655,05	439,45	0,04%	
426 - Equipamento administrativo	115 312,39	51 312,50	63 999,89	4,81%	115 312,39	60 463,86	54 848,53	4,95%	
429 - Outras imobilizações corpóreas	25 000,00	20 572,92	4 427,08	0,33%	25 000,00	23 697,92	1 302,08	0,12%	
	1 170 927,38	202 853,47	968 073,91	72,68%	1 174 323,91	295 266,77	879 057,14	79,41%	
Total do Imobilizado	2 084 295,69	752 406,69	1 331 889,00	100,00%	2 087 692,22	980 723,95	1 106 968,27	100,00%	

Relativamente ao imobilizado escriturado no balanço (em 2015 e 2016), não foi possível obter evidências quanto à sua existência plena⁷⁴.

O software de contabilidade em uso na AMCB tem um módulo de gestão de ativos, mas que não é utilizado, sendo o registo patrimonial efetuado pelo contabilista externo.

Existem fichas de inventário individualizadas com a discriminação do valor de aquisição e o montante depreciado de acordo com a sua vida útil, de acordo com o preceituado no ponto 2.8 do POCAL⁷⁵. Contudo, os bens existentes não se encontram etiquetados e relativamente a alguns deles desconhece-se a sua localização exata.

Por outro lado, existem bens registados na contabilidade da AMCB que já estão ao serviço dos municípios, mas que só no final de cada projeto é que são transferidos para o imobilizado dos municípios, como é o exemplo do Projeto ProtecMun⁷⁶, finalizado em 2017.

A transferência desses bens concretiza-se por ofício, dirigido a cada Presidente de Câmara, com uma listagem em anexo, com a discriminação dos bens e quantidades, mas sem referir qualquer valor patrimonial.

Segundo informação transmitida em reunião com a equipa, nos exercícios em análise (2015/2016), não houve qualquer abate de bens.

⁷⁴ Por limitações nos registos do mapa de imobilizado entregue que não evidencia as quantidades dos bens existentes e por falta de etiquetagem dos bens existentes na AMCB, que não permitiu aferir ou confirmar da plenitude do imobilizado escriturado no Balanço

⁷⁵ Este normativo encontra-se revogado pelo Decreto-Lei nº 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o SNC-AP, pelo que se deverá ter em consideração a Norma de Contabilidade Pública (NCP) 5 - Ativos Fixos Tangíveis e a NCP 10 - Inventários

⁷⁶ Anexo T do relato

Os bens móveis e imóveis da AMCB não se encontram inventariados de acordo com o Cadastro e Inventário dos Bens Estado (CIBE)⁷⁷, tendo em conta que o seu artigo 23º estipula que na organização dos inventários de base devem adotar-se como suporte documental, o classificador geral e respetivas taxas de amortização, fichas de inventário e mapa síntese dos bens inventariados.

Encontra-se previsto no artigo 29º, que a identificação a constar em cada bem corresponde a um código que identifica a atividade, classe, tipo de bem e número de inventário. O código de identificação do bem, deve ser afixado no próprio bem, sempre que possível, de modo a permitir a verificação imediata do mesmo, tanto para efeitos de controlo interno como externo.

Ainda o artigo 28º determina que, os bens do ativo imobilizado corpóreo devem manter-se em inventário desde a sua aquisição, receção e inventariação até ao seu abate, que, em regra, deverá verificar-se no final do período da vida útil.

Nestes termos, não é possível garantir que os registos contabilísticos constantes do balanço evidenciam a verdadeira imagem do imobilizado corpóreo e incorpóreo da Associação, não se podendo identificar na instituição a quantidade e valorização dos bens, situações que têm reflexo no ativo e nas amortizações acumuladas da entidade.

4.6 – PESSOAL

À data da realização do trabalho de campo, existia apenas uma única funcionária do mapa de pessoal, em funções desde 1987, com a categoria profissional de assistente técnica e que desempenhava, entre outras, as funções de tesoureira.

As suas tarefas são o registo de expediente (entradas e saídas) e sua digitalização, bem como o respetivo controlo e distribuição, elaboração dos ofícios que acompanham as GR emitidas aos municípios associados após arrecadação das verbas, emissão do meio de pagamento de faturas, gestão de fundo de maneiio, reporte no SIIAL (plataforma da DGAL) das matérias de recursos humanos e ainda todo o serviço externo da AMCB nos correios, bancos, Autoridade Tributária e Segurança Social.

Constatou-se durante o trabalho de campo que os outros colaboradores, que desempenhavam funções de carácter permanente na AMCB, tinham celebrado quatro contratos relativos a prestações de serviços em regime de tarefa ou avença, que nas gerências em apreciação eram válidos, com vigência para o triénio de 2015 a 2017, com início a 01 de janeiro de 2015.

Vigoraram, ainda, dois contratos de prestação de serviços celebrados com duas empresas, para o mesmo período, destinados a assegurar a prestação de serviços jurídicos e serviços de contabilidade que se mostrem necessários para prosseguir a atividade da Associação, em relação aos quais não foi detetada qualquer ilegalidade ou irregularidade.

⁷⁷ Cfr. Portaria n.º 671/2000, de 17/04, revogada, com efeitos a 01/01/2017, pelo DL n.º 192/2015, de 11/09 que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

Identificação dos contratos de tarefa ou avença

Contrato de prestação de serviços - individual	Funções	Valor € (triénio)	Observações
K	Coordenação económica e financeira e assessoria financeira para acompanhamento de projetos	60 053,00	Licenciatura em Economia
L	Acompanhamento técnico de projetos nacionais e comunitários	66 079,00	Engenheiro Ordenamento de Recursos Naturais e do Ambiente
M	Assistência técnica nas áreas de sistemas de informação e geográfica	56 448,00	Geografo
N	Serviços de gestão financeira (TOC de profissão)	50 055,00	Faleceu em 2016
Contratos de prestação de serviços - empresas	Funções	Valor € (triénio)	Observações
Entidade O	Serviços Jurídicos	27 000,00	
P	Assessoria financeira - TOC	36 300,00	

Os custos com o pessoal atingiram os € 129.894,26, em 2015 e os € 133.624,09, em 2016.

Constava do pessoal avençado, a funcionária Q, desde março de 2016, como técnica superior para a gestão financeira e acompanhamento de projetos, em substituição da funcionária N.

O processamento do único vencimento de pessoal do mapa era efetuado manualmente em folhas de *Excel*, pela própria funcionária (tesoureira), sem que houvesse evidências de qualquer conferência por outra pessoa sobre o mesmo, efetuando aquela também o processamento e a emissão das ordens de pagamento das avenças mensais relativas aos restantes colaboradores, no mesmo dia que o processamento do vencimento, sendo o pagamento autorizado posteriormente pelo Conselho Diretivo.

Neste caso, evidencia-se a ausência de segregação de funções, exigida pela NCI e que não está a ser observada.

Constatou-se, igualmente, que existe a prática de um horário regular (das 9h às 18h) por todos os colaboradores independentemente do vínculo que detém com a entidade empregadora, contudo não existe qualquer instrumento/equipamento de controlo de assiduidade.

Os contratos de prestação de serviços em apreço, estavam sujeitos ao regime jurídico relativo aos contratos de prestação de serviços, nas modalidades de contratos de tarefa e de avença, designadamente ao consignado nos artigos 16º e 45º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (CCP)⁷⁸, nos artigos 6º, 10º e 32º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP)⁷⁹, no artigo 75º da Lei n.º 82-B/2014 de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2015 (LOE 2015) e na Portaria n.º 149/2015 de 26 de maio, que regulamenta os termos e a tramitação do parecer

⁷⁸ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado sucessivamente até à versão resultante do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio

⁷⁹ Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada sucessivamente até à versão resultante da Lei n.º 79/2019, de 02 de setembro

prévio favorável e da autorização previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro.

Consultados os documentos disponíveis, remetidos por aquela Associação, apensos ao presente relatório verificou-se terem sido cumpridos todos os referidos preceitos legais que regulam esta matéria, com respeito pelas formalidades exigidas e pelos prazos e valores estipulados relativamente aos procedimentos relativos aos contratos celebrados com os quatro trabalhadores, não tendo sido, no entanto, emitido o parecer prévio favorável e a autorização para celebração do contrato. Uma vez que no caso, é o mesmo órgão que emite o parecer, autoriza o contrato e o celebra, não se considera esta falta grave porque o cumprimento dos procedimentos legalmente obrigatórios não poderia levar a resultado diferente do efetivamente alcançado.

Contudo, a equipa de verificação externa verificou *in loco* que o trabalho foi desenvolvido de modo permanente e duradouro, com utilização dos instrumentos de trabalho da Associação e nas suas instalações, com subordinação hierárquica e horário de trabalho, pelo que tem de se concluir relativamente a todos os trabalhadores em causa, que não deveriam ter sido celebrados contratos de prestação de serviços, mas sim contratos de trabalho em funções públicas.

O elemento que diferencia o contrato de prestação de serviços do contrato de trabalho, é o de que neste uma pessoa exerce a sua atividade intelectual ou manual sob autoridade e direção dos seus superiores hierárquicos, e no contrato de prestação de serviços uma pessoa obriga-se a prestar a outra o resultado do trabalho exercendo a atividade que a esse resultado deve conduzir como melhor entender, segundo os seus próprios critérios. O que não invalida que no contrato de prestação de serviços também possa haver ordens ou instruções, mas apenas no que toca ao objetivo do resultado a alcançar, não quanto à forma de o atingir.

Conforme consta do Acórdão do TC n.º 7/2012 – 05 de março de 2012 – 1ª Secção/SS “*a celebração de contratos de prestação de serviços, nas modalidades de contratos de tarefa e de avença, exigirá que o trabalhador exerça uma atividade sem subordinação jurídica relativamente ao dador de trabalho, ou seja, e explicitando, que o correspondente trabalho se exerça com autonomia, não se encontrando, assim, submetido à disciplina e à direção do órgão contratante. Sempre que a atividade laboral contratualizada seja desenvolvida de modo permanente e duradouro, com utilização dos instrumentos de trabalho do contratante e nas instalações deste último, com subordinação e horário de trabalho, e, enfim, com a finalidade de assegurar funções com natureza permanente e/ou duradoura, não se nos depara um contrato de prestação de serviços, seja na modalidade de tarefa, seja na forma de avença*”. Caso esteja em causa uma atividade exercida com subordinação jurídica e horário de trabalho, não poderá ser celebrado contrato de prestação de serviços com os referidos profissionais, mas sim contrato de trabalho em funções públicas.

E tanto é assim, que a própria entidade empregadora reconheceu a inadequação do vínculo destes colaboradores quando do procedimento de regularização dos vínculos precários, pressuposto para a aplicação do PREVPAP.

Da documentação analisada constatou-se que, o técnico K iniciou funções em regime de estágio profissional em março de 2000, que o técnico L iniciou funções em regime de contrato tarefa, em março de 2003 e que o técnico M iniciou funções em regime de estágio profissional em dezembro de 2006.

Estes três trabalhadores trabalhavam na Associação desde as datas referidas, através de contratos de prestação de serviços mediante a emissão de recibos verdes, tendo, depois, sido realizado para o período de 2012 a 2014 um contrato de tarefa por um período de três anos, seguido do contrato em apreço, nesta ação, para o período de 2015 a 2017.

Assim, relativamente ao pessoal em regime de tarefa ou avença, porque desempenhavam funções permanentes na AMCB, com subordinação jurídica à entidade, verifica-se inadequação do vínculo de emprego, com violação dos artigos 6.º e seguintes da LTFP, anexo à Lei n.º 35/2014, e até à sua entrada em vigor, com violação do artigo 35º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, pelo que, os membros do CD que aprovaram os instrumentos jurídicos desadequados, que suportaram estas relações de trabalho, são responsáveis pelas infrações financeiras previstas no artigo 65º, n.º 1, alínea l) da LOPTC.

Apesar dos factos ocorridos em todos esses anos serem passíveis de configurar as infrações financeiras sancionatórias referidas, encontra-se extinto por prescrição o procedimento relativo aos factos anteriores a 2013, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º e artigo 70.º, da LOPTC.

Além de que, segundo informação prestada nas reuniões que decorreram durante o trabalho de campo, a regularização das situações contratuais, com a proposta de integração no mapa de pessoal, foi discutida e aprovada, com vista ao início dos procedimentos concursais na reunião do CD do dia 23 de abril de 2018, tendo em conta o PREVPAP⁸⁰ previsto na Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro e demais legislação aplicável e sendo certo que ao pessoal desta entidade é aplicável o regime jurídico dos trabalhadores em funções públicas, de acordo com o artigo 110º, alínea i), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Verificou-se, entretanto, que os procedimentos de regularização das situações precárias do pessoal contratado em regime de tarefa ou avença, tiveram início após deliberação do CD da AMCB, de 23 de abril de 2018, tendo sido publicitado o aviso de abertura dos procedimentos concursais na Bolsa de Emprego Público, em 14 de maio de 2018. Mais recentemente, a Associação remeteu a este Tribunal, por correio eletrónico⁸¹, cópias dos contratos celebrados no âmbito do PREVPAP, em 28 de setembro de 2018, dando assim por concluídos os referidos procedimentos concursais.

Quanto à contratação de pessoal em regime de tarefa e avença, o TC tem tido em consideração que a celebração destes contratos para suprir necessidades permanentes dos serviços, tem-se verificado ao longo de anos e tem sido objeto de reconhecimento e medidas de regularização adotadas pelo Governo, como é o caso das constantes do Decreto-Lei n.º 81-A/96, de 21 de junho e, mais recentemente, do programa PREVPAP, iniciado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro, que deu cumprimento ao estatuído no artigo 19.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Lei do Orçamento do Estado para 2016) e cujo regime foi estabelecido pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro.

Assim, atendendo à aprovação e implementação superveniente de legislação tendente à regularização de vínculos precários que abrange a administração local, entende o Tribunal, ao abrigo do disposto no artigo 2.º, n.ºs 2 e 4 do Código Penal, aplicável à responsabilidade financeira

⁸⁰ Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na Administração Pública

⁸¹ Correio eletrónico datado de 07 de outubro de 2019, da AMCB

sancionatória por força do disposto no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, não indiciar eventuais responsabilidades financeiras de cariz sancionatório pela prática das ilegalidades verificadas nas contratações suprarreferidas.

Encontra-se, portanto, ultrapassada a situação das relações laborais entre a AMCB e estes três trabalhadores.

Por outro lado, verificou-se no processamento de vencimento⁸² da tesoureira, a existência do abono de um suplemento, pago como ajudas de custo diárias, a 25%, com base numa deliberação do CD, de forma a compensar a deslocalização da sede da AMCB da Covilhã para Belmonte, que teve lugar desde 2011.

Relativamente ao pagamento do referido suplemento mensal, embora se considere ter razão de ser o fundamento que o justifica, ser lícito no momento da sua atribuição e corretamente calculado o montante mediante a aplicação das regras determinadas pelo Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, aquele suplemento não se enquadra presentemente nesta Lei que regulamenta a atribuição de ajudas de custo, uma vez que limita a prestação das mesmas a 90 dias, nem nas formas de compensação das situações de mobilidade previstas na LTFP a partir de 2014 e, anteriormente, na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, pelo que deverá ser devidamente enquadrado nos suplementos e abonos permitidos pelo regime legal em vigor, ou caso não seja possível, cessado de imediato o respetivo pagamento.

Em resultado do desempenho de funções de tesoureira, é também processado e pago um abono para falhas, em conformidade com o previsto no Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro, sobre o qual nada há a apontar.

4.7 – VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL (2015 E 2016)

4.7.1 – RECEITA

Da análise efetuada aos processos de receita, no valor de € 2.162.366,57 (2015)⁸³ e € 1.212.179,31 (2016)⁸⁴, conclui-se que, com as ressalvas constantes dos pontos seguintes, as receitas cobradas são legais e regulares, encontram-se contabilizadas em conformidade com o POCAL, mas alguns documentos de suporte não se encontram devidamente arquivados, ainda que cumpram, em regra, o estabelecido no Código do IVA⁸⁵.

Em relação aos processos de receita, a AMCB arquiva os seus documentos separadamente, em pastas denominadas de “Faturas” e “Guias de Receita Orçamentais”.

⁸² Anexo U do relato

⁸³ Anexo K do relato

⁸⁴ Anexo L do relato

⁸⁵ As faturas são datadas e a sua numeração é sequencial e única, contendo os elementos constantes no n.º 5 do artigo 36.º do CIVA, procedendo ainda à liquidação de IVA ou à menção de isenção de acordo com o n.º 10 do artigo 9.º do referido código

A pasta “Faturas”⁸⁶ contém os duplicados das faturas emitidas pela associação, pelo contabilista externo, sendo por norma as faturas mensais de quotização dos seus associados⁸⁷ emitidas antecipadamente, no início de cada mês e as faturas relativas ao contrato de prestação de serviços de limpeza e higienização dos contentores emitidas postecipadamente, no final de cada mês, aos municípios⁸⁸ aderentes a este projeto.

Constatou-se p.e. que não há registo documental, devidamente arquivado, de todas as faturas emitidas e que deram origem a receitas orçamentais.

Por sua vez, a pasta “Guias de Receita Orçamentais”⁸⁹ contém cópia das guias emitidas, comprovativos dos créditos no banco e as comunicações entre as entidades (ofícios ou correio eletrónico), faltando anexar a informação da fatura que deu origem ao recebimento (que se encontram em pastas separadas).

É nosso entendimento que o arquivo documental não está devidamente organizado por processo, sendo que a separação da contabilidade orçamental e patrimonial, também evidenciada nas pastas de arquivo, não permite ter uma perceção completa da situação de cada um dos processos.

Geralmente, as receitas são cobradas por transferência bancária, com exceção do recebimento por meio de cheque por parte dos municípios do Sabugal, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo e Almeida.

Constatou-se também que, a partir do mês de junho de 2016, foi implementada a emissão das Guias de Receita pelo software recentemente adquirido à empresa E.

No decorrer do trabalho de campo, verificou-se a arrecadação de verbas em resultado de uma sentença transitada em julgado, que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, e que resultou num acordo de pagamentos, envolvendo um montante global de € 1.322.840, que inclui capital, juros e despesas judiciais para liquidação da mesma, nos seguintes termos:

Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra	
Valor em dívida	1.322.840,00
Pagamento em 25/08/2015	500.000,00
Em dívida	822.840,00

⁸⁶ Anexo V do relato - Exemplos

⁸⁷ Município de Almeida, Belmonte, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel, Sabugal e Trancoso

⁸⁸ São todos os municípios associados, com exceção do Município do Fundão

⁸⁹ Anexo W do relato – Exemplos

Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra	
Prazos de pagamento	
31/05/2017	200.000,00
31/08/2017	75.000,00
31/12/2017	75.000,00
31/05/2018	200.000,00
31/08/2018	75.000,00
31/12/2018	75.000,00
31/05/2019	122.840,00

Além do processo acima identificado, constatou-se igualmente a celebração de outro acordo de pagamento, que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco, e que totalizava o valor de € 1.297.384,82, tendo sido acordados os seguintes pagamentos faseados:

Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco	
Valor em dívida	1.297.384,82
Prazos de pagamento	
31/08/2019	75.000,00
31/12/2019	75.000,00
31/05/2019	200.000,00
31/08/2020	75.000,00
31/12/2020	75.000,00
31/05/2021	200.000,00
31/08/2021	75.000,00
31/12/2021	75.000,00
31/05/2022	200.000,00
31/08/2022	75.000,00
31/12/2022	75.000,00
31/05/2023	97.934,82

4.7.1.1 – RECEITA CORRENTE

Relativamente às receitas correntes arrecadadas pela AMCB, estas provêm de duas origens, as quotizações da AMCB e a prestação de serviços de limpeza e higienização de contentores.

As primeiras são referentes à quotização dos seus associados, faturada mensalmente em duodécimos e que corresponde a uma participação variável de cada município, de acordo com os

estatutos⁹⁰ da entidade e a população residente constante dos últimos censos populacionais realizados⁹¹.

Nos termos dos estatutos, as quotizações são as que de seguida se apresentam e que são coincidentes com os valores faturados aos respetivos municípios associados:

Valor da receita referente às quotizações da AMCB por município

Município	População residente	Quotas 1€ / habitante	Duodécimo	Peso
Almeida	7.242	€ 7.242	€ 603,50	4,79 %
Belmonte	6.859	€ 6.859	€ 571,58	4,54 %
Celorico da Beira	7.693	€ 7.693	€ 641,08	5,09 %
Figueira de Castelo Rodrigo	6.260	€ 6.260	€ 521,67	4,14 %
Fornos de Algodres	4.989	€ 4.989	€ 415,75	3,30 %
Fundão	29.213	€ 29.213	€ 2.434,42	19,33 %
Guarda	42.541	€ 42.541	€ 3.545,08	28,14 %
Manteigas	3.430	€ 3.430	€ 285,83	2,27 %
Meda	5.202	€ 5.202	€ 433,50	3,44 %
Penamacor	5.682	€ 5.682	€ 473,50	3,76 %
Pinhel	9.627	€ 9.627	€ 802,25	6,37 %
Sabugal	12.544	€ 12.544	€ 1.045,33	8,30 %
Trancoso	9.878	€ 9.878	€ 823,17	6,53 %
	151.160	€ 151.160	€ 12.596,67	100 %

As receitas provenientes do contrato de prestação de serviços de limpeza e higienização de contentores são também calculadas, tendo em consideração o número de habitantes por município, à semelhança do valor das quotizações, com a exceção do Município do Fundão que não é interveniente, nem usufrui deste contrato, que advém do projeto “Cidade Limpa”. Aos valores de 2016, as receitas provenientes deste projeto, acrescidas de IVA são:

Valor da receita referente ao contrato de higienização por município

Município	População residente	Valor Contratual	Duodécimo	Peso
Almeida	7.242	€ 4.786,92	€ 398,91	5,94 %
Belmonte	6.859	€ 3.533,52	€ 294,46	5,62 %
Celorico da Beira	7.693	€ 4.231,56	€ 352,63	6,31 %
Figueira de Castelo Rodrigo	6.260	€ 3.864,46	€ 322,04	5,13 %
Fornos de Algodres	4.989	€ 2.989,44	€ 249,12	4,09 %
Fundão				
Guarda	42.541	€ 18.482,88	€ 1.540,24	34,88 %
Manteigas	3.430	€ 1.998,60	€ 166,55	2,81 %
Meda	5.202	€ 3.547,44	€ 295,62	4,27 %
Penamacor	5.682	€ 4.026,48	€ 335,54	4,66 %
Pinhel	9.627	€ 6.051,84	€ 504,32	7,89 %
Sabugal	12.544	€ 8.066,88	€ 672,24	10,29 %

⁹⁰ Valor variável de € 1,00/habitante, de acordo com o n.º 2, do art.º 31

⁹¹ http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine_censos_publicacao_det&contexto=pu&PUBLICACOE_Spub_boui=73212469&PUBLICACOESmodo=2&selTab=tab1&pcensos=61969554

Município	População residente	Valor Contratual	Duodécimo	Peso
Trancoso	9.878	€ 5.597,76	€ 466,23	8,10 %
	121.947	€ 67.174,78	€ 5.597,90	100 %

O primeiro protocolo⁹² estabelecido entre a AMCB e as autarquias foi celebrado em 2007, por um período de 8 anos e foi renovado automaticamente, por igual período, com todos os municípios aderentes.

Estas receitas são afetas ao pagamento do contrato estabelecido com a empresa I, a quem foi adjudicado o serviço de limpeza e higienização dos contentores, cujo encargo anual é de € 60.516,00 (valores de 2015 e 2016).

4.7.1.2 – RECEITA DE CAPITAL PROVENIENTE DA EXECUÇÃO DE PROJETOS

No que diz respeito às receitas provenientes das diversas candidaturas a projetos cofinanciados, estas estão escrituradas no agrupamento orçamental 10 – Transferências de Capital.

Foram efetivamente arrecadados € 1.103.552,18, em 2015 e € 498.886,21, em 2016, correspondendo esses montantes a 42,15% e 44,14% do peso relativo do total das receitas arrecadadas.

A variação em termos percentuais foi significativa, verificando-se uma redução de 54,79%, mas devidamente justificada pela entidade, pela demora nos prazos que alguns projetos tiveram até ao pedido de reembolso e devida autorização e pagamento pela entidade gestora do respetivo fundo.

Evolução da receita de reembolsos de projetos

	2013	2014	Δ	2015	Δ	2016	Δ	2017	Δ
10.03.07									
Orçamento	639.476,00	23.166,00	-96%	615.326,00	2.556%	350.000,00	-43%	70.000	-80%
Execução	546.163,15	489.359,78	-10%	1.012.923,10	107%	318.663,94	-69%	56.383,45	-82%
10.05.01									
Orçamento	383.280,00	75.853,00	-80%	344.282,00	354%	191.098,00	-44%	132.313,00	-31%
Execução	20.356,03	41.222,05	103%	90.629,08	120%	180.222,27	99%	112.696,86	-37%
Total									
Orçamento	1.022.756,00	99.019,00	-90%	959.608,00	869%	541.098,00	-44%	202.313,00	-63%
Execução	566.519,18	530.581,83	-6%	1.103.552,18	108%	498.886,21	-55%	169.080,31	-66%
Tx Execução	55%	536 %		115%		92%		84%	

O quadro anterior espelha uma volatilidade no volume de receita arrecadada, seja da parte das entidades gestoras dos fundos comunitários, seja da parte da comparticipação nacional, a cargo dos municípios aderentes.

No quinquénio analisado, o valor máximo atingido de reembolsos de projetos foi em 2015, tendo vindo a partir daí a decrescer, sendo que em 2017, o volume de receita arrecadada em comparação com a de 2015 foi de - 85%.

⁹² Anexo X do relato

Outra conclusão que podemos retirar é de que a AMCB não tem tido capacidade de prever e executar um orçamento fiável, já que as taxas de execução ou são muito baixas, como em 2013, ou podem ser muito altas, como em 2014, situação que não foi devidamente justificada pela entidade.

As taxas de execução orçamental têm revelado falta de rigor na previsão das receitas e despesas face aos valores efetivamente arrecadados e pagos, e conseqüentemente na elaboração dos orçamentos, na medida em que o documento em causa quando elaborado e executado com rigor é um auxiliar imprescindível da gestão.

4.7.1.3 – EMPRÉSTIMO EM CONTA CORRENTE

A conta corrente contratada com a entidade bancária A, anteriormente mencionada neste Relatório, no ponto 4.5.2.3, foi precedida de um procedimento de contratação⁹³, para apresentação de uma proposta de financiamento no valor de € 500.000,00 em regime de conta corrente caucionada, com convite a três entidades bancárias: à entidade bancária A, entidade bancária B e à entidade bancária C.

A justificação apresentada foi a de que a AMCB teria por receber vários reembolsos de projetos já executados, que estariam em atraso de pagamento nas respetivas entidades gestoras dos fundos comunitários, acarretando necessariamente dificuldades de tesouraria à Associação.

Dos convites efetuados, foram rececionadas as propostas da entidade bancária A e da entidade bancária B, que se resumem no quadro seguinte:

Propostas para a contratação da conta corrente

	Montante	Prazo	Taxa Juro	Spread	Outros encargos	Garantias
A	500.000	1 ano	Euribor 3 ou 6m	0,67 %	Isenta	Consignação de receitas
B	500.000	1 ano	Euribor 1, 3 ou 6m	1,50 %	Isenta	Consignação de receitas

Assim, sob proposta inserta na Informação n.º 82, de 01 de agosto de 2008, o CD deliberou, na mesma data, a contratualização com a entidade bancária A.

À data, o regime legal aplicável às associações de municípios era regulado pela Lei n.º 11/2003, de 13 de maio⁹⁴, que no seu artigo 7.º previa que estas associações pudessem contrair empréstimos de curto, médio e longo prazo nos mesmos termos que os municípios⁹⁵ e que esses empréstimos seriam considerados para efeitos do limite anual de endividamento das autarquias locais previsto na lei.

Com efeito, tendo em conta a finalidade e o prazo de vigência de um contrato de empréstimo, este poderá ser de curto prazo (para ocorrer a dificuldades de tesouraria e amortizável até ao prazo máximo de um ano), de médio ou de longo prazo. A dívida gerada por contratos de empréstimo

⁹³ Anexo Y do relato

⁹⁴ Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos, revogada pela lei 45/2008 de 27 de agosto, em vigor a partir de 1 de setembro e, depois, pela Lei 75/2013, de 12 de setembro, hoje atualizada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto

⁹⁵ A legislação em vigor era a Lei das Finanças Locais – Lei n.º 2/2007, de 15/01

poderá ser dívida flutuante (se integralmente amortizada até ao final do exercício económico em que foi gerada) ou dívida fundada (se contraída para ser amortizada no exercício económico subsequente àquele em que foi gerada). Se um contrato de empréstimo de curto prazo previr que será totalmente amortizado no ano económico em que foi contraído, ele gera dívida flutuante e, como tal, não está sujeito a fiscalização prévia do TC. Porém, como ocorreu no caso em análise e face ao regime legal sucessivamente aplicável no período em que foram renovados os empréstimos, se esse empréstimo de curto prazo transita para o ano económico subsequente constitui dívida fundada e, assim, encontra-se sujeito a fiscalização prévia do TC, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

De acordo com o disposto no artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7/98, de 03 de fevereiro, alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro⁹⁶, dívida pública fundada é aquela que é “*contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada*”. Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública flutuante, que, de acordo com a alínea a) do mesmo artigo, é a dívida “*contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada*”. Refira-se que, é jurisprudência deste Tribunal que “*(...) a definição conceptual de “dívida pública fundada” inserta no aludido artigo 3.º da Lei n.º 7/98 (...)*” aplica-se às autarquias locais (cfr. Acórdão n.º 3/2013 – 1ª S/PL, de 06 de fevereiro).

Ora, a forma de endividamento contratada pela AMCB, como abertura de crédito em regime de conta-corrente, com a entidade bancária A, pelo prazo de um ano, num montante de € 500.000,00, com a finalidade de reforço de tesouraria, consubstancia um empréstimo de curto prazo, mas que ao ser contratualizado em 31 de julho de 2008, apesar de poder ser pago no prazo de 1 ano, no caso de não ser totalmente liquidado até ao final do exercício, 31 de dezembro de 2008, converteu-se em dívida pública fundada, pelo que estava sujeito a fiscalização prévia do TC, como determina a jurisprudência do Tribunal (vide Acórdãos n.º 8/2012 de 16 de março e n.º 18/2012 de 01 de junho, entre outros).

Neste caso em concreto, e segundo os registos da AMCB⁹⁷, no final de cada exercício, até 2014, houve sempre saldo devedor para com a CGD:

Utilização da conta corrente 2008 - 2016

Ano	Utilização de Capital	Reembolso Capital	Saldo devedor AMCB
2008	50.000,00	0,00	50.000,00
2009	333.000,00	0,00	383.000,00
2010	541.704,00	819.000,00	105.704,00
2011	257.250,00	220.700,00	142.254,00
2012	420.550,00	430.500,00	132.304,00
2013	660.510,00	742.190,00	50.624,00
2014	585.000,00	345.500,00	290.124,00
2015	736.600,00	1.026.724,00	0,00
2016	75.000,00	75.000,00	0,00

⁹⁶ Regime geral de emissão e gestão da dívida pública

⁹⁷ Anexo Z do relato

Assim, deveria ter a AMCB remetido a fiscalização prévia o contrato de empréstimo, bem como, as sucessivas renovações do contrato pelo prazo de um ano, que ocorreram em julho de cada ano, e sempre transitaram com dívida por pagar, em 31 de dezembro de cada exercício, até 2014, constituindo, assim, dívida pública fundada.

A não sujeição a fiscalização prévia de contratos de empréstimo que não se destinem a ser amortizados no ano económico em que são contraídos, configura uma eventual infração financeira, prevista na alínea h), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC.

Apesar dos factos ocorridos em todos esses anos serem passíveis de configurar as infrações financeiras sancionatórias referidas, encontra-se extinto por prescrição o procedimento relativo aos factos ocorridos no período de 2008 a 2012, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 69.º e art.º 70.º da LOPTC.

Tal como já referido no ponto 4.5.2.3, nem os pedidos de utilização de capital, nem os reembolsos (ou amortizações) foram escriturados na contabilidade orçamental da entidade, quer como receita, quer como despesa. Apenas se evidenciam as contabilizações do pagamento de juros, pela utilização de capital, bem como as despesas bancárias associadas à contratação e renovação da abertura de crédito

Assim, concluiu-se que todas as operações de utilização e reembolso de capital estão omissas das demonstrações orçamentais da Associação, no que se refere ao exercício de 2015 (e anteriores), não refletindo na execução da receita e da despesa os montantes atrás indicados, não permitindo face a este procedimento, concluir-se pela plenitude, fiabilidade e veracidade dos documentos de prestação de contas aprovados e remetidos a este Tribunal, naquela gerência.

Tais faltas são suscetíveis de configurar as infrações financeiras previstas nas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, a partir do ano de 2013, por efeito da extinção do procedimento por prescrição relativamente aos anos anteriores pelas razões atrás aduzidas.

Finalmente, constatou-se que não foi pedida e obtida a autorização da Assembleia Intermunicipal para a contratação do empréstimo inicial, nem para as sucessivas renovações, no que diz respeito ao ano de 2013, obrigatória por determinação do artigo 16º, nº 1, alínea h) da Lei nº 45/2008, de 27 de agosto, em vigor na data da celebração desse contrato.

Verificou-se, igualmente, relativamente à renovação efetuada em 2014, não ter sido pedida e obtida a autorização da Assembleia Intermunicipal em cumprimento do disposto no artigo 110º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e o artigo 15º, alínea e) dos Estatutos da AMCB.

Estas omissões, configuram uma eventual infração financeira, prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC.

A AMCB alegou, em sede de contraditório institucional, *“(...) que não foi pedida e obtida a autorização da Assembleia Intermunicipal para a contratação do empréstimo inicial, nem para as sucessivas renovações. Neste particular, foi entendimento que, uma vez aprovada a contratação inicial, anualmente renovável, as suas renovações se encontravam autorizadas.*

Sem prejuízo de melhor defesa por parte do serviço, afigura-se que a falta de submissão do mesmo a fiscalização prévia ter-se-á motivado no facto de ter sido inicialmente contraído na modalidade de conta corrente, prevendo-se a respetiva amortização até ao final de cada ano. Ou seja, à data em que foi contratualizado (momento em que o serviço pondera da remessa para o Tribunal de Contas), o mesmo estava isento de visto e, posteriormente, com a convalidação do empréstimo em dívida fundada, não se consciencializou a obrigação de envio do mesmo para fiscalização prévia.

Pela mesma razão, a Assembleia Intermunicipal aprovou a abertura da conta corrente caucionada a qual se foi mantendo pelo facto de se verificarem os pressupostos que motivaram a sua necessidade. (...)”

Como decorre da análise jurídica empreendida no presente ponto e oportunamente sujeita a contraditório, não procedem, por ausência de qualquer correspondência com as normas legais aplicáveis, as alegações apresentadas, pelo que se mantêm as observações formuladas, bem como a imputação das correspondentes responsabilidades, sem prejuízo do referido no ponto 5.3.

4.7.2 – DESPESA

À semelhança do anteriormente referido para a receita, quanto ao facto dos documentos de suporte aos processos não se encontrarem devidamente arquivados, acresce ainda que não foi possível verificar a existência de cabimento prévio ou compromissos junto às cópias das faturas⁹⁸ que constituíam os processos de despesa⁹⁹, a existência da confirmação da regularização da situação contributiva e tributária dos fornecedores antes do respetivo pagamento¹⁰⁰, da verificação de fundos disponíveis¹⁰¹ nos termos da LCPA e da autorização da despesa¹⁰².

Os processos de despesa, totalizaram € 2.123.575,72 (2015)¹⁰³ e € 850.927,22 (2016)¹⁰⁴.

Em relação aos processos de despesa, a AMCB arquia os seus documentos separadamente, em pastas denominadas de “Fornecedores - Faturas” e “Contabilidade – Ordens de Pagamento”.

A pasta “Fornecedores - Faturas” contém os originais das faturas recebidas dos fornecedores de bens e serviços, por ordem cronológica.

⁹⁸ Os originais das faturas são arquivados por ordem cronológica em pasta separada e sem qualquer outra documentação

⁹⁹ Anexo AA do relato - Exemplos

¹⁰⁰ Nos termos do artigo 31-A do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/07 – Regime da Administração Financeira do Estado, aplicável às autarquias locais atento o disposto no artigo 87º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 – Lei do Orçamento do Estado para 2014 e o artigo 198º da Lei n.º 110/2009, de 16/09 – Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social

¹⁰¹ Nos termos dos n.ºs 5º e 9º da Lei n.º 8/2012, de 21/02 – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

¹⁰² Nomeadamente a alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, artigo 42º da Lei n.º 91/2001, de 20/08 e demais alterações legislativas (Lei de Enquadramento Orçamental) e artigo 36º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/01 – Código dos Contratos Públicos

¹⁰³ Anexo M do relato

¹⁰⁴ Anexo N do relato

Por sua vez, a pasta “Contabilidade – Ordens de Pagamento” contém cópia das faturas dos fornecedores, as respetivas ordens de pagamento, a maioria devidamente assinada por quem tem competência para a autorização do pagamento e cópia do respetivo meio de pagamento e do ofício dirigido à entidade comunicando o pagamento.

Por regra, as despesas são pagas por transferência bancária, após pedido por escrito da AMCB ao banco, com algumas exceções de pagamentos realizados por cheque.

Da análise aos documentos de despesa constatou-se a existência de pagamentos mensais, relativos a um acordo de pagamento assinado entre AMCB e a entidade R, resultante de um processo, que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco, o qual foi extinto em 03 de março de 2015, com a assinatura do referido acordo de pagamento.

O acordo de pagamento, no valor total de € 340.000,00, previa o pagamento inicial de € 140.000,00, e o pagamento faseado dos restantes € 200.000,00, a liquidar em 24 prestações mensais, iguais e sucessivas, cada uma no montante de € 8.333,33, com a primeira prestação a ser paga em 31 de janeiro de 2015 e a última em janeiro de 2017, o que se veio a confirmar.

4.7.2.1 – DESPESA COM PESSOAL

Nas gerências em apreciação, as despesas com o pessoal respeitam a uma única funcionária com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, que consta do mapa de pessoal, com a categoria de assistente técnica e a seis colaboradores, contratados em regime de tarefa ou avença, com a seguinte remuneração mensal¹⁰⁵:

Identificação das remunerações mensais de pessoal e prestação de serviços

Mapa de pessoal	Funções	Valor base mensal
S	Assistente técnica	€ 854,77
Contrato de prestação de serviços - individual	Funções	Valor base mensal
K	Coordenação económica e financeira e assessoria financeira para acompanhamento de projetos	€ 1.642,61
L	Acompanhamento técnico de projetos nacionais e comunitários	€ 1.873,00
M	Assistência técnica nas áreas de sistemas de informação e geográfica	€ 1.600,00
N	Serviços de gestão financeira (TOC de profissão)	€ 750,00
Contratos de prestação de serviços - entidades	Funções	Valor base mensal
O	Serviços Jurídicos	€ 750,00
P	Assessoria financeira – TOC	€ 1.029,00

¹⁰⁵ Anexo AB do relato

Desde março de 2016, exerce funções com contrato de avença, a funcionária Q, como técnica superior para a gestão financeira e acompanhamento de projetos, auferindo uma remuneração mensal de €1.568,00, em substituição da funcionária N que faleceu em 2016.

No quadro que se segue, apresentam-se discriminadamente, por rubrica orçamental, os custos com o pessoal, que ascenderam a € 129.894,26 e a € 133.624,09¹⁰⁶, em 2015 e em 2016, respetivamente, conforme se apresenta:

Despesas com Pessoal

Classificação económica		Despesas pagas (Euros)	
Orgânica	Designação	2015	2016
01.01.03	Pessoal dos quadros - Regime de função pública	10.343,47	10.257,24
01.01.07	Pessoal em regime de tarefa ou avença	108.538,84	114.042,49
01.01.13	Subsídio de refeição	999,18	973,56
01.01.14	Subsídios de férias e de Natal	1.638,30	1.709,53
01.02.04	Ajudas de custo	1.743,30	1.698,60
01.02.05	Abono para falhas	427,40	470,14
01.03.01	Encargos com a saúde	12,65	97,76
01.03.02	Outros encargos com a saúde	312,48	309,43
01.03.05	Contribuições para a segurança social	5.782,16	3.965,97
01.03.09	Seguros	96,38	99,37
Total ...		129.894,16	133.624,09

Do exposto, podemos concluir que os custos com pessoal, de 2015 para 2016, não apresentam variação significativa, representando cerca de 6,11% e 15,70%, da despesa total, respetivamente em 2015 e 2016.

4.7.2.2 – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Do universo dos processos de despesa arquivados e verificados no trabalho de campo, destacamos:

Ordem Pagamento	Fornecedor	Fatura	Data	Valor	Observações
371/2016	T	116/66	05-12-2016	116.700,00	i. Falta assinatura da autorização de pagamento ii. A conferência da autorização de pagamento (contabilidade) e pagamento pelo tesoureiro são realizados pela mesma pessoa (S)

¹⁰⁶ Anexos M e N do relato



Ordem Pagamento	Fornecedor	Fatura	Data	Valor	Observações
					<p>iii. Utilização de uma rubrica orçamental residual - CE 11.02.99 – Outras despesas de capital/Outras</p> <p>iv. Não há evidência na fatura de que os serviços foram conferidos e/ou prestados</p> <p>v. Não há junção de documentação ou informação relativamente a compromisso prévio, confirmação de fundos disponíveis, da situação contributiva e tributária do fornecedor</p>
478/2015 378/2016	U	1093 1451	30/11/2015 30/11/2016	157,84 415,62	<p>i. A conferência da autorização de pagamento (contabilidade) e pagamento pelo tesoureiro são realizados pela mesma pessoa (S)</p> <p>ii. Não há evidência na fatura de que os bens foram conferidos e/ou prestados</p> <p>iii. Não há junção de documentação ou informação relativamente a compromisso prévio, confirmação de fundos disponíveis, da situação contributiva e tributária do fornecedor</p> <p>iv. A fatura (2016) espelha que o consumo de combustível para a viatura 24-NM-11, de 15/11 a 28/11/2016 foi de € 415,62 o que se considera excessivo para um período de 15 dias, em comparação com o mesmo período de 2015</p>
382/2016	V	15A/117 16/235	03/12/2015 05/12/2016	4.305,00 4.305,00	<p>i. A conferência da autorização de pagamento (contabilidade) e pagamento pelo tesoureiro são realizados pela mesma pessoa (S)</p> <p>ii. Não há evidência na fatura de que os bens foram conferidos e/ou prestados</p> <p>iii. Não há junção de documentação ou informação relativamente a compromisso prévio, confirmação de fundos disponíveis, da situação contributiva e tributária do fornecedor</p> <p>iv. Classificação orçamental deficiente na CE 02.02.04 – Locação de Edifícios</p> <p>v. Pagamento da fatura 15A/117, de 03/12/2015 em 12/12/2016, quando foi recebida na AMCB em dezembro de 2015</p>



Ordem Pagamento	Fornecedor	Fatura	Data	Valor	Observações
187/2016	W	35	05/06/2016	1.119,00	<ul style="list-style-type: none">i. Falta assinatura da autorização de pagamentoii. A conferência da autorização de pagamento (contabilidade) e pagamento pelo tesoureiro são realizados pela mesma pessoa (S)iii. Não há evidência na fatura de que os bens foram conferidos e/ou prestadosiv. Não há junção de documentação ou informação relativamente a compromisso prévio, confirmação de fundos disponíveis, da situação contributiva e tributária do fornecedorv. Classificação orçamental deficiente na CE 11.02.99 – Outras despesas de capital / Outras
203/2016	K	Diversas faturas de combustível e refeições	24/06/2016	826,57	<ul style="list-style-type: none">i. Falta assinatura da autorização de pagamentoii. A conferência da autorização de pagamento (contabilidade) e pagamento pelo tesoureiro são realizados pela mesma pessoa (S)iii. Não foi encontrada evidência nos documentos da necessidade (reunião ou evento) das referidas despesasiv. Não há junção de documentação ou informação relativamente a compromisso prévio ou confirmação de fundos disponíveisv. O reembolso efetuado diz respeito a faturas de 2015 e 2016
Inexistente. Apenas se evidenciam os meios de pagamento (ofício/carta à CGD para transferência pontual)	I	10/18	29/06/2015	88.964,67	<ul style="list-style-type: none">i. Não há junção de documentação ou informação relativamente a compromisso prévio, confirmação de fundos disponíveis, da situação contributiva e tributária do fornecedorii. Pagamentos faseados por transferência bancária sem qualquer numeração, com assinatura do meio de pagamento por 2 membros do Conselho Diretivo: 17/08/2015 – € 16.635,67; 09/08/2015 – € 72.329,00

Em regra, os processos de aquisição de bens e serviços arquivados denotam falta de documentação, nomeadamente, da informação orçamental relativa a cabimentos e compromissos, da falta de

verificação e/ou cálculo dos fundos disponíveis à data do pagamento e da confirmação da regularização das situações contributivas e tributárias dos fornecedores.

Adicionalmente, faltam, por sistema, as assinaturas da autorização de despesa e de pagamento, da confirmação ou informação de que os bens e/ou serviços foram entregues e/ou prestados, existindo ainda sobreposição de funções entre quem confere a fatura (contabilidade) e quem efetua o pagamento (tesouraria).

4.7.2.3 – DESPESA AFETA À EXECUÇÃO DE PROJETOS

Da análise aos projetos descritos nos relatórios de gestão dos exercícios de 2015 e 2016, e tendo por base quer o volume financeiro, quer o facto de se terem iniciado, executado e/ou concluído nestes exercícios, selecionaram-se os seguintes projetos para uma verificação mais pormenorizada:

i. Grande Prémio de Ciclismo Beiras e Serra da Estrela

A AMCB fomenta o Grande Prémio de Ciclismo Beiras e Serra da Estrela, em parceria com a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, com a realização de uma prova internacional de ciclismo, aproveitando a cobertura mediática, para a promoção do património natural, cultural e gastronómico da região.

Este projeto integra-se no Programa Operacional da Região Centro, para o período 2014-2020 (CENTRO 2020), que tem como base uma estratégia de desenvolvimento regional partilhada e é construída através de uma forte mobilização de todos os parceiros regionais.

Com a aplicação dos fundos comunitários inscritos no Programa Operacional, a Região Centro terá como prioridades, até 2020, sustentar e reforçar a criação de valor e a transferência de conhecimento, promover um tecido económico responsável, industrializado e exportador, captar e reter talento qualificado e inovador, reforçar a coesão territorial, estruturar uma rede policêntrica de cidades de média dimensão, dar vida e sustentabilidade a infraestruturas existentes e consolidar a capacitação institucional.

A AMCB com a organização, gestão e implementação da 1ª Volta Internacional Beiras e Serra da Estrela visou promover o território durante 3 dias.

A Volta de Ciclismo teve 3 etapas com passagem nos vários concelhos:

- i. 1ª etapa (13/05/2016) com partida de Pinhel e passagem por Trancoso, Meda, Figueira de Castelo Rodrigo, Almeida e meta em Vilar Formoso;
- ii. 2ª etapa (14/05/2016) com partida do Sabugal e passagem por Belmonte, Penamacor e meta no Fundão;
- iii. 3ª etapa (15/05/2016) com partida da Guarda, passagem por Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Seia, Manteigas, Covilhã e meta na Serra da Estrela.

Para a prossecução da Volta, foi celebrado em 2016, um contrato de prestação de serviços com a entidade X, pelo montante de € 110.000,00, acrescido de IVA, visando a execução dos trabalhos necessários para o evento, tais como:

- i. Fornecimento de toda a logística necessária para a realização do evento;
- ii. Licenciamento da prova;
- iii. Contratação do policiamento e segurança;
- iv. Pagamento das taxas inerentes à sua realização;
- v. Pagamento dos prémios às equipas e ciclistas participantes;
- vi. Pagamento dos custos de alojamento, alimentação necessários à organização, jornalistas e equipas;
- vii. Promoção da AMCB através da criação de cartazes, web, outdoors, etc.;
- viii. Assegurar a promoção do evento nos mais variados meios de comunicação social.

A contratação da prestação de serviços respeitou os procedimentos exigidos pelo Código dos Contratos Públicos (CCP) com a abertura de um concurso público, composto pelas peças procedimentais (programa de concurso e caderno de encargos), onde ficaram definidos os prazos, critérios de adjudicação, preço base, etc.

Os pagamentos ao abrigo do referido contrato foram efetuados após a prestação do serviço e obedecendo aos formalismos legais em vigor para o processamento das despesas públicas, sendo que os atos autorizadores foram os seguintes:

Procedimento	Data	Órgão Autorizador
Concurso Público	29/12/2015	Conselho Diretivo AMCB
Adjudicação do fornecimento	28/04/2016	
Celebração do contrato	28/04/2016	

A AMCB não tinha sido, até ao momento da realização do trabalho de campo, ressarcida das despesas efetuadas no âmbito do Programa Operacional, na medida em que os fundos comunitários são atribuídos no final da implementação dos projetos e mediante prova dos benefícios/poupança apresentados.

Segundo informação constante do relatório de gestão de 2016, o evento apresentou bons resultados ao nível turístico, nomeadamente quanto à taxa de ocupação dos empreendimentos hoteleiros da região, por parte quer dos acompanhantes da prova, quer das equipas de ciclismo estrangeiras participantes na mesma. Por todo o envolvente positivo a prova repete-se desde então e ocorreu pela 4ª vez em 2019.

ii. Criação de um Sistema Integrado de Gestão de Emergência Intermunicipal (ProtecMun)

O Sistema Integrado de Gestão de Emergência Intermunicipal refere-se à criação de uma aplicação informática, com início em 2015, no âmbito do projeto protecMUN, que permitiu o carregamento da informação refletida nos diversos planos municipais de emergência de proteção civil. Contou com a criação de um modelo para o cálculo do risco e dinâmica do fogo para as equipas no terreno, bem como contempla o registo geográfico e caracterização de diversas ocorrências e eventos meteorológicos, tais como, acidentes rodoviários, ferroviários e aéreos graves, acidentes envolvendo agentes biológicos, químicos e matérias perigosas, cheias e inundações, fogos, etc.

A AMCB com a candidatura ao projeto protecMUN – Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos, aprovado no âmbito do Eixo 8 – Valorização do Espaço Regional (ações materiais) do Programa Operacional da Região Centro – Mais Centro, visou a implementação e instalação em todos os municípios de uma estação de monitorização ambiental para emissão de relatórios de caracterização ambiental, bem como para previsão de eventual propagação de risco ambiental em cenário de catástrofe.

O projeto incluiu a instalação dos seguintes serviços:

- i. Plataforma web de gestão, armazenamento e disponibilização dos dados obtidos através da rede de sensores de monitorização instalada nos treze municípios aderentes. A plataforma deverá ainda permitir uma gestão de utilizadores e acesso à rede de monitorização, controlo de nível de acesso por login, visualização em mapa da localização dos módulos da rede de monitorização, visualização dos parâmetros ambientais monitorizados em tempo real, consulta de histórico e possibilidade de download em ficheiro editável.
- ii. Módulos de monitorização ambiental de apoio aos centros municipais de emergência de proteção civil acondicionados numa caixa à prova de intempéries e com possibilidade de fixação a um varão vertical de vários sensores, para determinar a concentração de dióxido de azoto e de ozono, da temperatura, da humidade relativa, da velocidade e direção do vento, da precipitação, sonómetro e placa de aquisição e comunicação.

A plataforma vai ainda ao encontro do plano global estratégico de racionalização e redução de custos das tecnologias da informação e comunicação (TIC) na Administração Pública, visando permitir um plano de ação sectorial de racionalização das TIC, uma efetiva racionalização dos centros de dados e da racionalização transversal potenciadas pela plataforma. A AMCB bem como as respetivas Câmaras Municipais ficam dotadas duma plataforma única e centralizadora de todas as ocorrências que sejam da sua área de influência. Desta forma visa promover-se um aumento na eficiência e eficácia da qualidade da Administração Pública, dos serviços prestados e dos seus contributos para a melhoria da competitividade da economia nacional ou regional.

De referir que juntamente com o desenvolvimento da plataforma foi ainda criada uma aplicação mobile, em plataforma *android*, que permite de forma rápida atualizar e registar as ocorrências em campo, que as equipas da proteção civil vão identificando.

Ao abrigo deste projeto, em 2016, a AMCB concluiu a aquisição de equipamento GPS para cada município com precisão centimétrica, para que os técnicos possam realizar levantamentos de

informação geográfica e realizar cartografia temática de utilidade para o município. Durante a entrega do equipamento a AMCB promoveu ainda dois dias de formação para que os técnicos ficassem familiarizados, quer com o equipamento, quer com o software de tratamentos de dados recolhidos.

No âmbito deste projeto, com um investimento global previsto de €1.562.640,58¹⁰⁷, a AMCB durante o ano 2016 deu por concluído o processo de obras de construção dos Centros Municipais de Emergência de Proteção Civil (CMEPC), bem como por adquirido o mobiliário de escritório e equipamento informático para equipar os centros.

Este projeto veio criar condições técnicas para que as funções dos operacionais e do Comando Operacional Municipal, que acompanha permanentemente as operações de proteção e socorro que ocorram na área do Município, fossem facilitadas, visando igualmente a coordenação das mesmas nas situações previstas no Plano de Emergência Municipal.

Após a implementação do projeto ProtecMUN referente à candidatura ao Programa Operacional de Valorização do Território - POVT, a AMCB já arrecadou o montante de € 657.500,48 referente a reembolsos, por conta de parte das suas despesas de investimento de 2015 e 2016, apresentando ainda um saldo a receber de € 517.721,72.

A AMCB alertou os Municípios para a necessidade de manter em funcionamento o CMEPC, dado que é uma obrigatoriedade dos projetos candidatados aos fundos comunitários. A não utilização do CMEPC e de todo o equipamento e mobiliário adquirido para os fins previstos no projeto, em caso de auditoria, levará à devolução dos valores financiados pelo POVT.

iii. STEM - Solar Térmico em Edifícios Municipais

Na sequência da submissão de candidaturas ao Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia Elétrica - PPEC 2013-2014, a AMCB obteve a aprovação de vários projetos que tiveram início durante o ano de 2015 e conclusão em 2016, tais como:

- i. BEEM - Balastros Eletrónicos em Edifícios Municipais
- ii. IEEM - Iluminação Eficiente em Edifícios Municipais
- iii. STEM - Solar Térmico em Edifícios Municipais

No sector da energia a AMCB, em parceria com a entidade I, realizou estudos na área das auditorias energéticas e no âmbito de projetos de utilização de energias renováveis, com especial prioridade para a eficiência e para a redução da dependência energética dos municípios.

Dentro desta candidatura, o projeto STEM - Solar Térmico em Edifícios Municipais permitiu de acordo com informação da AMCB, na área do aquecimento de águas quentes sanitárias, em edifícios e infraestruturas municipais, a melhoria da eficiência energética, sendo a sua intervenção, na substituição de termoacumuladores elétricos por sistemas solares térmicos, com apoio de bombas de calor.

¹⁰⁷ Cfr. indicado nos ofícios de encerramento do projeto remetidos aos Municípios

Durante a intervenção foram substituídos 39 termoacumuladores elétricos por sistemas solares térmicos equipados com sistema de apoio do tipo bomba de calor. Como benefícios da implementação desta medida, aponta a AMCB uma economia de 190.099 kWh/ano, equivalentes a custos evitados de fornecimento de energia elétrica de cerca € 22.147,00. A valorização económica das emissões de CO₂ evitadas rondou os € 1.673,00. Ainda de acordo com a Associação, o orçamento total da candidatura foi de € 163.900,00 e a taxa de cofinanciamento é de 80 %.

Os equipamentos foram instalados em vários espaços da responsabilidade dos municípios aderentes ao projeto, nomeadamente em escolas, em campos de futebol e outros recintos desportivos.

A equipa de auditoria deslocou-se a um campo de futebol, situado na freguesia do Soito, concelho do Sabugal, acompanhada por uma equipa externa, da qual fazia parte um técnico, que mostrou e explicou como funcionava o equipamento, assim como, os acessórios que medem, a todo o momento, o consumo e indicam a redução dos custos por utilização desses equipamentos.

No final de dezembro de 2016, a AMCB solicitou o reembolso das despesas de investimento da implementação do referido projeto, no montante de € 108.800,00.

Os referidos projetos permitiram, de acordo com a Associação, continuar a valorizar a boa utilização dos recursos naturais da região, promovendo a diversificação das fontes energéticas, utilizando novas tecnologias de produção e utilizações mais amigas do ambiente e, em particular, privilegiando a aposta nas energias renováveis visando a redução das emissões de gases com efeito de estufa, impondo uma considerável “descarbonização” da economia regional, constituindo um estímulo e uma oportunidade para modernização, inovação tecnológica, produção mais limpa e eficiente e competitividade.

4.8 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

As demonstrações financeiras da AMCB não foram objeto de CLC já que o entendimento do órgão executivo foi de que a obrigatoriedade estabelecida no RFALEI não se aplicava a este tipo de entidade intermunicipal de regime associativo.

Ora dispõe o RFALEI, nos seus artigos 76º e 77º que *“os documentos de prestação de contas individuais das autarquias locais, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais são apreciados pelos seus órgãos deliberativos (e que) os documentos de prestação de contas das entidades referidas no n.º 1, que sejam obrigadas, nos termos da lei, à adoção de contabilidade patrimonial, são remetidos ao órgão deliberativo para apreciação juntamente com a certificação legal das contas e o parecer sobre as mesmas apresentados pelo revisor oficial de contas ou sociedade de revisores oficiais de contas...”*.

Estabelece o POCAL que as entidades cujo movimento de receita seja inferior a 5000 vezes o índice 100 da escala indiciária das carreiras do regime geral da função pública¹⁰⁸ não estão obrigadas à

¹⁰⁸ Montante de € 1.716.400,00, de acordo com o valor estabelecido de € 343,21 - Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro (a que se refere o n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro)

escrituração da contabilidade patrimonial, apresentando apenas as demonstrações financeiras orçamentais.

Para o caso em concreto da AMCB, no quinquénio 2013 – 2017, o total dos movimentos de receita foram os que a seguir se apresentam, onde constam igualmente os totais de pedidos de crédito à entidade bancária A, por via da conta corrente contratada e que não estão refletidos nas demonstrações financeiras da associação:

Apuramento da receita acrescida do capital utilizado em conta corrente (2013 – 2017)

	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Líquida	1.195.675,79	1.134.620,63	2.162.366,57	1.212.179,31	743.293,28
Conta Corrente	660.510,00	585.000,00	736.600,00	75.000,00	0,00
Total	1.856.185,79	1.719.620,63	2.898.966,57	1.287.179,31	743.293,28

Neste caso, pode-se afirmar que desde 2014¹⁰⁹ a AMCB seria obrigada a contratar um revisor oficial de contas e ter a devida CLC, acompanhando a mesma as suas demonstrações financeiras, sujeitando esses documentos à deliberação da Assembleia Intermunicipal.

Nas gerências mais recentes e, face ao decréscimo das receitas arrecadadas e à não utilização da conta corrente contratada com a entidade bancária A, essa obrigação deixou de existir, passando a AMCB a estar obrigada apenas à apresentação das demonstrações financeiras orçamentais.

Nas gerências em análise verifica-se que, em 2015 ficou em falta a apresentação da Certificação Legal de Contas, sendo que em 2016, já não seria obrigatória a sua apresentação, já que a entidade não era obrigada à escrituração da contabilidade patrimonial, nos termos do RFALEI¹¹⁰ conjugado com o POCAL¹¹¹.

4.9 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

As demonstrações numéricas das contas apresentadas, nos períodos de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2015 e 2016, são as que se indicam de seguida:

2015	Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
Débito		
<i>Saldo de Abertura</i>	1.327,29	
<i>Entradas</i>	2.187.928,32	2.189.255,61
Crédito		
<i>Saídas</i>	2.149.144,90	
<i>Saldo de Encerramento</i>	40.110,71	2.189.255,61

¹⁰⁹ Data da entrada em vigor do RFALEI

¹¹⁰ N.º 3, artigo 76º

¹¹¹ N.º 3, do Anexo ao Decreto-Lei que aprova o POCAL

2016	Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
Débito		
<i>Saldo de Abertura</i>	40.110,71	
<i>Entradas</i>	1.238.609,35	1.278.720,06
Crédito		
<i>Saídas</i>	877.378,77	
<i>Saldo de Encerramento</i>	401.341,29	1.278.720,06

De referir que, tal como indicado no ponto 4.2 deste Relatório, o saldo de abertura de 2015 no valor de € 1.327,29 é divergente do saldo final da conta de gerência de 2014, no valor de € 262.789,09.

Sobre esta questão, a entidade não conseguiu esclarecer cabalmente a divergência apontada, sempre afirmando que poderá resultar da falta de escrituração da receita e despesa referente a pedidos de empréstimo e reembolsos de capital da conta corrente contratada com a entidade bancária A em 2008, matéria igualmente referida no ponto 4.7.1.3 deste Relatório.

Referiu a AMCB em contraditório institucional que “*apenas foram detetados meros erros formais ou inconformidades contabilísticas, mas sem materialidade financeira (...) no saldo de abertura de conta, existem meras divergências sem relevância em termos de materialidade financeira*”. Ora, não podemos aderir a estas afirmações, já que a divergência entre o saldo de abertura da gerência de 2015 e o saldo de encerramento do ano anterior, do mapa de fluxos de caixa, é de € 261.461,70.

Esta situação só foi detetada, pela obrigatoriedade da prestação de contas eletrónica e pela validação efetuada inter-mapas que permitiu identificar esta divergência.

5 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO

5.1 – FACTOS CONSTANTES DO QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

I – Quanto ao primeiro item do quadro das eventuais infrações financeiras, os contraditados consideram que os referidos registos contabilísticos foram corretamente efetuados e que integravam os montantes sacados, amortizações de capital dos respetivos encargos associados à conta corrente caucionada aberta na entidade bancária A. Justificam terem sido apenas considerados nos mapas orçamentais, os gastos e encargos inerentes à utilização dessa conta por terem entendido que só estes são geradores de despesa.

Os argumentos e as razões apresentadas em nada contrariam os factos e a análise jurídica referidos nos pontos 2.5.2.3 e 2.7.1.3 do relato, tendo em conta que, nem os pedidos de utilização de capital, nem os reembolsos (ou amortizações) foram escriturados na contabilidade orçamental da entidade, quer como receita, quer como despesa. Apenas se evidenciam as contabilizações do pagamento de juros, pela utilização de capital, bem como as despesas bancárias associadas à contratação e renovação da abertura de crédito.

Assim, mantem-se globalmente no presente Relatório o que consta dos referidos pontos do relato, e do quadro das eventuais infrações financeiras, o qual foi apenas objeto de maior precisão.

II - Quanto ao segundo item do quadro, os contraditados reconhecem não ter sido pedida e obtida autorização da Assembleia Intermunicipal para a contratação do empréstimo inicial, nem para as sucessivas renovações, bem como igualmente reconhecem não ter sido submetido a visto o contrato e respetivas renovações.

As justificações apresentadas para essas omissões não colhem porque a renovação corresponde ao refazer dum negócio já realizado anteriormente, ou seja, a realizar um novo negócio jurídico, destinado a absorver o conteúdo daquele e a substituí-lo para o futuro.

Nesse sentido esclarece o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 5/2012, de 17/12/2012, que *“a renovação contratual equivale à reconstituição, no termo do prazo e em iguais moldes ou próximos, do complexo originalmente inscrito no contrato inicial (...)”*. Também no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 38/2011, de 20/12/2012, 1.ª Secção/PL, Processo n.º 42/2011-FP/SRATC, se lê que *“a renovação do contrato obriga à celebração de novo contrato (porventura, de forma automática), ainda que nos termos do primitivo”*.

Ainda, Freitas do Amaral considera que a renovação correspondente à *“outorga de um novo título jurídico ao mesmo sujeito, com o mesmo objeto, e, em princípio, com as mesmas condições do título anterior ou semelhantes”*.

Deveriam, portanto, ter sido respeitadas todos os procedimentos, requisitos e formalidades que a lei impõe para a celebração do contrato inicial.

5.2 – RESTANTES ASPETOS DAS ALEGAÇÕES

As alegações apresentadas quanto a outros elementos objetivos não alteram nem acrescentam em nada a factualidade apreciada no presente Relatório, tendo, para além disso, sido aduzidos argumentos e considerações jurídicas que em nada alteram o enquadramento jurídico dos factos e o concluído no presente documento.

Contudo importa rebater o afirmado no ponto 6 do contraditório *“que, apesar de terem sido notificadas 3 infrações e apontadas, abstratamente, as respetivas sanções constata-se que todas elas derivam da mesma conduta de facto, o que salvo melhor opinião, jamais deveria motivar três procedimentos sancionatórios, mas apenas um”* por não corresponder à realidade, uma vez que, embora todas elas tenham resultado da contratação de um empréstimo em regime de conta corrente e das suas sucessivas renovações, dão origem a três condutas diferentes suscetíveis de configurar três infrações financeiras distintas, concretamente, a omissão de registos contabilísticos, a não submissão das renovações do contrato a fiscalização prévia e a falta de autorização pela Assembleia Intermunicipal para a celebração das mesmas, de acordo com o discriminado no quadro das eventuais infrações financeiras.

Importa também rebater o afirmado no ponto 7 de que com o incumprimento das formalidades e dos procedimentos legalmente obrigatórios *“inexiste qualquer prejuízo para o interesse público”*.

Com efeito a Administração Pública existe, atua e funciona para prosseguir o interesse público. No entanto, a prossecução deste fim é pautada por certos limites e respeito por determinados valores e

o princípio da legalidade subordina a Administração à lei, pelo que os interesses públicos de que se ocupa são definidos por lei e têm obrigatoriamente que ser prosseguidos.

O Professor Freitas do Amaral, quando distingue regras e princípios, conclui que as regras não são vagas, exigindo, proibindo ou permitindo determinada conduta, a título definitivo, enquanto os princípios permitem uma maior flexibilidade de interpretação e atuação, para a otimização na realização de certa conduta, dentro da medida do possível.

Não se pode, portanto, afirmar que não existe prejuízo para o interesse público quando não se respeitam normas e princípios legalmente estabelecidos.

Poderá, porém, afirmar-se que não existiu dano para o erário público, razão que levou a que não fossem imputadas responsabilidades financeiras reintegratórias por os factos não se subsumirem ao previsto no artigo 59º da LOPTC.

5.3 – PEDIDO DE DISPENSA DE APLICAÇÃO DE MULTA OU DE RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE POR INFRAÇÃO FINANCEIRA

Os responsáveis solicitam a dispensa de aplicação de qualquer procedimento sancionatório com fundamento nos números 8.º e 9.º do artigo 65º da LOPTC, não distinguindo as razões que podem fundamentar a dispensa de aplicação de multa nem as razões que podem fundamentar a relevação da responsabilidade financeira.

Tendo, contudo, no âmbito do contraditório, sido suscitada a questão da eventual aplicabilidade do artigo 65.º, n.ºs 8 e 9, da LOPTC às responsabilidades financeiras indiciadas a propósito deste empréstimo, poderão as alegações oportunamente formuladas vir a ser ponderadas aquando da apreciação da culpa dos responsáveis.

6 – JUÍZO SOBRE AS CONTAS

Das análises efetuadas, e apenas na exata medida das mesmas, é possível concluir que:

- i. O sistema de controlo interno, nas áreas objeto de análise, é deficiente;
- ii. As despesas e as receitas examinadas são legais e regulares, pese embora enfermem de desconformidades, de acordo com o descrito no presente Relatório, nomeadamente, da informação de cabimento e compromisso orçamental, de verificação da existência de fundos disponíveis antes da assunção dos encargos e falta de verificação prévia da situação contributiva e tributária dos fornecedores antes da realização do pagamento;
- iii. As demonstrações financeiras, relativas aos exercícios de 2015 e 2016, não nos permitem aferir pela integralidade, veracidade, fiabilidade e plenitude dos registos contabilísticos, já que os saldos orçamentais e de tesouraria não refletem qualquer registo de receita e despesa referente à conta corrente caucionada desde 2008 e não há evidências de que esteja refletido no balanço a plenitude do património da Associação;

- iv. Existe uma divergência de € 261.461,80, entre o saldo de encerramento da conta de gerência de 2014, no montante de € 262.789,09 e o saldo de abertura de 2015, no valor de € 1.327,29, que não foi cabalmente esclarecida pela entidade;
- v. Foram evidenciadas situações desconformes com a legislação em vigor, em matéria de gestão e recrutamento de pessoal, a maioria das quais regularizadas através do PREVPAP.

Nesta medida, face às situações descritas nos pontos anteriores, a apreciação final respeitante às demonstrações financeiras constantes das contas de gerência de 2015 e 2016 é desfavorável, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

7 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de Verificação Externa de Contas foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29.º e do n.º 1, do artigo 57.º da LOPTC e do artigo 136º do Regulamento do TC, ao que dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 12/2020, de 27 de janeiro, concluindo que:

“1. O presente Projeto de Relatório (PR) consubstancia o resultado da verificação externa efetuada às contas de gerência da Associação de Municípios da Cova da Beira, relativas aos períodos de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2015 e 2016.

2. No PR são evidenciados, no seu item 4.7.1.3, factos que, numa primeira análise, parecem susceptíveis de gerarem responsabilidade sancionatória para os seus autores. Deverá, pois, o Ministério Público proceder, na fase subsequente, à sua análise detalhada e à verificação de todos os pressupostos conducentes à efetivação daquele tipo de responsabilidade.

3. Não havendo, por ora, outras observações ou considerações a fazer, nada mais se nos oferece dizer sobre o presente PR.”

8 – QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do Facto	Norma (s) Violada (s)	Responsáveis	Montante a pagar	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
4.5.2.3 e 4.7.1.3	Inexistência de registos contabilísticos nas demonstrações financeiras e orçamentais da AMCB relativos aos montantes sacados e às amortizações de capital da conta corrente	Alínea d), do ponto 2.3.4.2; o ponto 2.6.1; ponto 2.8.2.3; 2.8.2.9 e alínea d) do ponto 3.1 do POCAL	Membros do Conselho Diretivo: Presidente - José Manuel Custódia Biscaia	Multa com o limite mínimo no montante correspondente a 25 UC (€2.550,00) e com o limite máximo correspondente a 180 UC (€18.360,00) ¹¹²	Alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC

¹¹² Artigo 65.º n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto e Regulamento de Custas Processuais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 2 de fevereiro

Item	Descrição do Facto	Norma (s) Violada (s)	Responsáveis	Montante a pagar	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
	caucionada com a entidade bancária A nas gerências de 2013 a 2015	N.ºs 6 e 7, do art.º 42 e o n.º 1 do art.º 45 da LEO	Vogais: António Batista Ribeiro;		
4.7.1.3	Não sujeição a fiscalização prévia dos instrumentos anuais de renovação do contrato de empréstimo celebrado com a entidade bancária A que originou dívida pública fundada (desde 2013)	Alínea a) do n.º 1 do artigo 46º da LOPTC	José Francisco Gomes Monteiro; Paulo Alexandre Bernardo Fernandes;	Multa com o limite mínimo no montante correspondente a 25 UC (€2.550,00) e com o limite máximo correspondente a 180 UC (€18.360,00)	Alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC
4.7.1.3	Falta de autorização pela Assembleia Intermunicipal para as sucessivas renovações contratuais da conta corrente caucionada (2013 e 2014)	Alínea h) n.º 1 do artigo 16º da Lei n.º 45/2008, de 27/08 (2013) e artigo 110º da Lei n.º 75/2013, de 12/09 (desde 2014)	Rui Manuel Saraiva Ventura	Multa com o limite mínimo no montante correspondente a 25 UC (€2.550,00) e com o limite máximo correspondente a 180 UC (€18.360,00)	Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC

9 – EMOLUMENTOS

Nos termos do artigo 9º, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo artigo 1º, da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, os emolumentos calculados relativos à ação de verificação externa de contas são:

Unid: Euros

VEC	Montante
2015 e 2016	17.164,00

10 – DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea a), do n.º 2, do art.º 78, da LOPTC deliberam:

I. Aprovar o presente Relatório;

II. Ordenar:

1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:

a) Ao Presidente do Conselho Diretivo da AMCB e a todos os membros do órgão executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Intermunicipal;

b) Aos responsáveis pelas contas da AMCB relativas aos anos económicos de 2015 e 2016;

c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;

2. Ao Presidente do Conselho Diretivo para que, no prazo de 180 dias, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;

3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 57.º da LOPTC;

III. Após notificação nos termos do n.º 1 e 3 do ponto II, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4, do art.º 9, da LOPTC;

IV. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 9.

Tribunal de Contas, em 06 de fevereiro de 2020

A Juíza Relatora,

(Conselheira Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Adjuntos,

(Conselheira Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

(Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta

11 – ANEXOS

11.1 – SITUAÇÃO DAS CONTAS

De seguida apresentam-se a situação das contas, de acordo com os registos na plataforma eletrónica do TC, entradas nos 5 anos prévios à verificação externa:

Conta de Gerência		Data registo (entrada)	Situação
N.º	Ano		
3374	2009	25/05/2010	Início da validação, de 2010-07-14
5760	2010	30/05/2011	Início da validação, de 2012-05-10
4917	2011	22/06/2012	Análise Concluída, de 2012-11-29
7104	2012	02/10/2013	Falhas de Instrução / Esclarecimentos, de 2013-10-29
7374	2013	29/05/2014	Validação concluída, de 2014-11-03
5081	2014	07/05/2015	Criação de Processo, de 2015-05-07
5836	2015	11/08/2016	Criação de Processo, de 2016-08-11

11.2 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume		Descrição
	Relatório VEC	Relatório de Verificação Externa de Contas da Associação de Municípios da Cova da Beira (Gerências de 2015 e 2016)
I	Informação n.º 379/17 – DVIC.2	Prestação de contas relativas ao exercício de 2015 (AMCB)
II	Plano global de verificação externa de contas da Associação de Municípios da Cova da Beira (gerências de 2015 e 2016)	Informação n.º 80/2018 – DA IX – UAT.2
		Com. Interna n.º 39/18 - DA IX – UAT.2
		Com. Interna n.º 308/2018 – ST – DAP
		Informação n.º 102/18 - DA IX – UAT.2
		Com. Interna n.º 40/18 - DA IX – UAT.2
	Fax n.º 8573/2018, de 04/04 da DGTC	
III	Programa de verificação externa de contas da Associação de Municípios da Cova da Beira (gerências de 2015 e 2016)	Informação n.º 123/2018 – DA IX – UAT.2
IV	Relato de verificação externa de contas da Associação de Municípios da Cova da Beira (gerências de 2015 e 2016) e contraditório pessoal e institucional	
V	Anteprojeto de Relatório de Verificação Externa de Contas da Associação de Municípios da Cova da Beira (Gerências de 2015 e 2016)	
VI	Projeto de Relatório de Verificação Externa de Contas da Associação de Municípios da Cova da Beira (Gerências de 2015 e 2016)	

11.3 – FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria
Coordenação Geral Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora
Coordenação Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
Técnico Ana Maria Antunes Ramalheira Neto	Técnica Verificadora Superior de 2ª Classe
Helder José Navalhinhas Varanda	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe
José Pedro Benevides Moreira de Campos	Jurista