

ASSOCIAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO MIRA

Exercício de 2019

Relatório VIC n.º 2/2026

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



Processo n.º 5990/2019

Índice

1.	INTRODUÇÃO	3
1.1.	Enquadramento da ação.....	3
1.2.	Caracterização da entidade.....	3
2.	CONTRADITÓRIO.....	4
3.	EXAME DA CONTA	5
3.1.	Procedimentos de verificação	5
3.2.	Prestação de contas e Instrução	6
3.3.	Bases para a decisão.....	6
3.3.1.	Remessa e instrução da conta	6
3.3.2.	Empreitada de conceção/construção do armazém da Bugalheira.....	8
3.4.	Outras informações relevantes no âmbito de Denúncias.....	12
3.4.1.	Medida de Apoio à Produção e Armazenamento do Milho entre 2014 e 2016	12
3.4.2.	Plano de Contingência para Situações de Seca (PCSS) de 2023	14
3.5.	Certificação Legal das Contas	15
4.	CONCLUSÃO	15
5.	RECOMENDAÇÕES	16
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	17
7.	EMOLUMENTOS	17
8.	DECISÃO	17
	ANEXO I – RESPONSÁVEIS	19
	ANEXO II – CONTA DE EMOLUMENTOS.....	19
	ANEXO III – FICHA TÉCNICA	19
	ANEXO IV – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO	19

1. INTRODUÇÃO

1.1. Enquadramento da ação

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC)¹ foi realizada uma verificação interna à conta da **Associação de Beneficiários do Mira**, doravante ABM ou Associação, relativa ao exercício de 01/01 a 31/12/2019, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal².
2. O exame da conta foi efetuado tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto³, doravante designada como LOPTC e no n.º 2 do art.º 128.º do Regulamento do TC⁴.
3. O propósito dos exames realizados é o da obtenção de um nível de segurança limitada acerca da fiabilidade da informação divulgada e apresentada ao TC e da legalidade e regularidade das operações subjacentes.
4. O presente relatório integra os resultados dos procedimentos de verificação interna de contas, os quais constituem a base para a decisão da 2.ª Secção do TC.
5. Os procedimentos de verificação incidiram sobre os documentos de prestação de contas que incluem, entre outros:
 - a) O Balanço (que evidencia um ativo total de 11.354.880,39€ e um capital próprio de 11.084.975,76€) e a Demonstração dos Resultados (que evidencia um resultado líquido de 11.477,42€);
 - b) A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) (que traduz um saldo inicial de 1.547.405,72€, recebimentos no valor de 3.926.675,85€, pagamentos no valor de 4.063.794,82€ e um saldo final de 1.410.286,75€).

1.2. Caracterização da entidade

6. A ABM é uma pessoa coletiva de direito público⁵, tutelada pelo Ministério da Agricultura, à qual compete a gestão, exploração e conservação dos aproveitamentos hidroagrícolas do Mira e de Corte Brique, nos termos do contrato de concessão outorgado a 13/09/2012 e homologado pelo Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural a 10/01/2013.

¹ Aprovado pela Resolução n.º 3/2024 – 2.ª Secção, de 05 de dezembro.

² Cfr. Anexo I.

³ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, 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, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, e pela Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro.

⁴ Publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15/02/2018, alterado e republicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 5, de 08/01/2024 e posteriormente alterado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 65, de 02/04/2025.

⁵ Reconhecida pela Portaria n.º 222/92, de 13 de julho.

7. A Associação tem a sua sede em Odemira e poderá ter como sócios “(...) os empresários agrícolas e os proprietários ou possuidores legítimos de prédios rústicos situados na zona beneficiada, os utilizadores industriais diretos da respetiva obra e as autarquias locais consumidoras de água pela mesma fornecida”⁶.
8. É uma organização sem fins lucrativos e beneficia de todas as regalias concedidas pela legislação⁷ em vigor às cooperativas e às cooperativas agrícolas, em especial.
9. A Associação rege-se pelo Regulamento das Associações de Beneficiários⁸, pelo Regime Jurídico das Obras de Aproveitamento Hidroagrícola⁹, Regulamentos das Juntas de Agricultores¹⁰, Lei Orgânica da Direção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola^{11/12} e legislação conexa, bem como pelo seu Estatuto.
10. Os órgãos sociais¹³ são constituídos pela Assembleia Geral, Direção e Júri Avindor.
11. À Assembleia Geral cabe, entre outras competências, discutir e votar o orçamento das receitas e despesas e o relatório e contas de gerência¹⁴.
12. À Direção compete a orientação geral da Associação, com vista ao integral aproveitamento da obra de fomento hidroagrícola, e em especial, elaborar anualmente os orçamentos, relatórios e contas de gerência, cobrar a taxa de exploração e conservação e outras receitas, autorizar as despesas, assegurar uma gestão financeira equilibrada, entre outras¹⁵.
13. Ao Júri Avindor, composto por 3 jurados, cumpre promover a conciliação dos desavindos, pronunciar-se sobre as reclamações dos beneficiários e outras demais atribuições¹⁶.
14. É, ainda, nomeado pela tutela, um representante do Estado (que coadjuva a Direção), o qual tem como principais atribuições¹⁷ a vigilância dos interesses do Estado e do interesse público, cabendo-lhe o direito e a obrigação de suspender as deliberações contrárias à lei, ao estatuto e aos interesses que representa. Este pode, ainda, exercer funções de Diretor Executivo.

2. CONTRADITÓRIO

15. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes do art.º 13.º da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram notificados para, querendo, se

⁶ De acordo com o n.º 1 do art.º 1.º do Estatuto.

⁷ Nos termos do art.º 56.º do Decreto-Regulamentar n.º 84/82, de 4 de novembro.

⁸ Decreto-Regulamentar n.º 84/82, de 4 de novembro.

⁹ Decreto-Lei n.º 269/82, de 10 de julho, ma sua redação em vigor.

¹⁰ Decreto-Regulamentar n.º 86/82, de 12 de novembro.

¹¹ Decreto-Lei n.º 375/86, de 6 de novembro.

¹² Entidade extinta em 02/04/1993. Atualmente Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR).

¹³ Nos termos dos artigos 6.º, 15.º e 20.º, respetivamente, do Estatuto.

¹⁴ Art.º 11.º do Estatuto.

¹⁵ Art.º 16.º do Estatuto.

¹⁶ Art.º 21.º do Estatuto.

¹⁷ Art.ºs 32.º e 33.º do Estatuto.

pronunciarem sobre o conteúdo do Relato de Verificação Interna de Contas, relativo ao período de 01/01 a 31/12/2019:

Nome	Órgão / Cargo	Notificação	Exercício do contraditório
Comissão Administrativa da Associação de Beneficiários do Mira		Ofício 52812/2025, 20 de novembro	Não se pronunciou em sede de contraditório institucional
Rui António Dâmaso Correia	Presidente da Direção	Ofício 52839/2025, 20 de novembro	Não se pronunciou em sede de contraditório pessoal
Paul Christian Dolleman	Vogal da Direção	Ofício 52835/2025 ¹⁸ , 20 de novembro	Não se pronunciou em sede de contraditório pessoal
Miguel Goden Sousa Prado	Vogal da Direção	Ofício 52829/2025, 20 de novembro	Não se pronunciou em sede de contraditório pessoal
Luís Manuel Guerreiro Alão	Vogal da Direção	Ofício 52828/2025, 20 de novembro	Não se pronunciou em sede de contraditório pessoal
José Francisco de Sousa Prado dos Santos Silva	Vogal da Direção	Ofício 52820/2025 ¹⁹ , 20 de novembro	—

16. Decorrido o prazo para o exercício do contraditório, nenhum dos responsáveis identificados exerceu o seu direito, pelo que não havendo contestação às matérias abordadas no relato submetido a contraditório se mantêm as conclusões e recomendações projetadas.

3. EXAME DA CONTA

3.1. Procedimentos de verificação

17. Os trabalhos de verificação interna da conta incidiram, essencialmente, sobre os seguintes aspetos:

- a) Análise e conferência da DFC para demonstração numérica das operações realizadas que integram os recebimentos e pagamentos do exercício, com evidência dos saldos de abertura e encerramento, para efeitos do determinado no art.º 53º da LOPTC;
- b) Análise da informação financeira e outra prestada ao abrigo da Instrução n.º 1/2019 – PG²⁰, no sentido de apreciar se existem evidências de que as contas não estão completas, verdadeiras, objetivas, com informação consistente e, consequentemente, adequadas à compreensão da posição financeira e dos resultados obtidos;
- c) Verificação sobre a adequação das políticas contabilísticas adotadas, bem como a sua divulgação, tendo em conta as circunstâncias e a consistência da sua aplicação.

18. Os trabalhos de verificação realizados proporcionaram a recolha de evidências suficientes e apropriadas à expressão da conclusão formulada no presente relatório, pelo que, nesta medida, constituem uma base adequada e aceitável para a decisão a proferir pela 2.ª Secção do TC sobre a homologação da verificação interna de contas, conforme previsto no n.º 3 do art.º 53º da LOPTC.

¹⁸ Ofício posteriormente remetido para o endereço eletrónico: paul.dolleman@gemira.pt, a pedido do próprio, após devolução da correspondência.

¹⁹ Devolvido por motivos de falecimento.

²⁰ Publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 46, de 06/03/2019.

3.2. Prestação de contas e Instrução

19. As demonstrações financeiras e restantes documentos de prestação de contas foram preparados de acordo com o referencial contabilístico previsto na Norma Contabilística e de Relato Financeiro para Entidades do Sector Não Lucrativo (NCRF-ESNL)²¹.
20. Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, a Instrução n.º 1/2019 – PG e a Resolução n.º 3/2019 – 2.ª Secção²².
21. Pelo exame da DFC, apurou-se o seguinte:

Débito			Crédito
Saldo de abertura	1 547 405,72	Pagamentos	4 063 794,82
Recebimentos	3 926 675,85	Saldo de encerramento	1 410 286,75
Total	5 474 081,57	Total	5 474 081,57

3.3. Bases para a decisão

22. Da análise aos documentos de prestação de contas e outros documentos complementares remetidos, verifica-se que os requisitos da Instrução e Resolução do Tribunal foram, no geral, respeitados, sendo de evidenciar as situações analisadas nos parágrafos seguintes:

3.3.1. Remessa e instrução da conta

23. Decorrente da verificação interna a entidade veio remeter, em resposta ao pedido formulado, os documentos em falta²³ e/ou solicitados para melhor compreensão da conta em análise²⁴, corrigir alguns dos formulários exigidos nos termos da Instrução n.º 1/2019-PG²⁵ e informar e justificar o seguinte:

²¹ Publicada pelo Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 9 de março, na sua redação em vigor, e de acordo com o Aviso n.º 8259/2015, de 29 de julho, que homologa a NCRF-ESNL e com a Portaria n.º 220/2015, de 14 de junho, que aprovou os modelos das demonstrações financeiras.

²² Publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 16, de 23/01/2020.

²³ As atas das reuniões da Direção (Ata n.º 433, de 04/08/2020) e da Assembleia Geral (Ata n.º 88, de 07/08/2020), de apreciação e aprovação, respetivamente, das contas de 2019. Cabe notar que ficou por corrigir, na plataforma eContas, o formulário da Ata da reunião de aprovação das contas pelo órgão competente, quanto aos campos do n.º de votos a favor e contra; A Certificação Legal das Contas de 2023, emitida sem quaisquer reservas ou ênfases; Os extratos dos saldos bancários, reportados a 31/12/2019, das contas que se encontravam em falta (Contas n.º 9-3814177-000-001 do BPI, n.º 44326284720 do Crédito Agrícola e n.º 100635259010 do Novo Banco); A DFC, constante do RC de 2019, devidamente corrigida e assinada, bem como corrigir o respetivo formulário, em consonância.

²⁴ O Estatuto em vigor à data de 31/12/2019, bem como o regulamento da estrutura organizacional; A ata da reunião da Assembleia Geral (Ata n.º 84, de 30/11/2018) que aprova o Orçamento das Receitas e Despesas para o ano de 2019, bem como o comprovativo da remessa do Plano de Atividades e orçamento para o ano de 2019 à Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR). De referir que a própria ata não indica qual o número de votos a favor, apenas refere que foi aprovada por unanimidade, sem votos contra ou de abstenção, nem informando qual o número de elementos presentes na reunião; O comprovativo da remessa do Relatório e Contas de 2019 à DGADR, nos termos do reporte previsto no n.º 17 do art.º 4.º do Estatuto; A informação detalhada quanto aos valores recebidos dos subsídios ao investimento não reembolsáveis; O contrato de concessão para a gestão dos aproveitamentos hidroagrícolas do Mira e de Corte Brique, homologado a 10/01/2013, pelo Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural.

²⁵ O formulário da Relação nominal dos responsáveis, com a informação atualizada sobre os membros da Direção que exerceram funções durante o exercício de 2019 e respetivas moradas pessoais; O formulário dos Responsáveis pelas demonstrações financeiras; O formulário da Caracterização da entidade, quanto à (in)existência de ações inspetivas ou de auditoria, levadas a efeito por órgãos de controlo interno e externo, à (in)existência de manuais ou normas de controlo interno, ao enquadramento no sector público (administração autónoma), forma jurídica/tipo societário (associação

- a) Que o montante de 5.180,10€, relativo a “Outros Investimentos Financeiros”, indicado na nota 6 do Anexo do RC “(...) corresponde a 1.916,66€ do Fundo de Compensação e 3.263,44€ à participação noutras entidades, nomeadamente Esdime e Matadouro do Litoral Alentejano, S.A.”;
- b) Que os movimentos por reconciliar, com antiguidade desde 2013, identificados nas contas bancárias do Crédito Agrícola e do Abanca “(...) correspondem a recebimentos através de transferência bancária para os quais não foi possível identificar a conta de cliente correspondente porque o nome do titular da transferência não corresponde a qualquer nome de cliente da base de dados da ABM”.

Assim, deverá a entidade tomar diligências com vista à regularização na contabilidade das situações que justificadamente não consiga identificar, atendendo à sua antiguidade e materialidade;

- c) Relativamente à apresentação na nota 5 do Anexo, de montantes relativos a amortizações, superiores aos próprios bens, na linha “Grandes rep. bens domínio público”, como se indica:

Ativo Intangível	Saldo do Ativo Bruto a 31/12/2019	Saldo da Amortização Acumulada a 31/12/2019	Diferença
Grandes Rep. Bens Domínio Público	8.997.276,17	9.524.328,83	-527.052,66

Que “(...) o valor da amortização acumulada (...) continha por lapso valor referente a amortização da conta de “Bens do Estado”. No entanto está correto e confirma-se o valor do Ativo Bruto e Amortizações acumuladas das contas agregadoras 447 e 4487 que apresentam os valores de 17.990.424,78€ e 12.601.642,50€ respetivamente”.

Posteriormente vieram informar que os registos contabilísticos nas contas #443, #4486, #44873, #44872 e #44871 apresentam incorreções, nomeadamente amortizações registadas em contas incorretas, mas que globalmente os montantes estão corretos;

- d) A redução dos Resultados Transitados, de 2018 para 2019, no montante de 50.723,85€, fundamentando que a “(...) a conta 56 - resultados transitados foi debitada pelo registo de uma correção relativa a trabalhos em curso do ano 2017 no valor de 58.638,13€, a uma correção no valor de 3.725,00€ referente a um subsídio ao investimento que tinha sido contabilizado como proveito do exercício de 2014 e, 325,79€ referente a uma correção de um proveito indevidamente registado nos exercícios de 2008 e 2009”.

pública) e subsistema contabilístico aplicável (SNC-ESNL-Integral); O formulário da Demonstração das alterações nos Fundos Patrimoniais, quanto ao ano n-1, que estava em falta; A reconciliação bancária da conta PT50017030570304000119128 do Abanca, com a devida identificação atualizada; O formulário da Síntese das reconciliações bancárias, com a informação dos valores de Caixa no quadro correto; O formulário da Certificação Legal das Contas, que estava em falta; O formulário da Demonstração dos Resultados por naturezas, quanto à imparidade de clientes referida na nota 9 do Anexo do RC, bem como na conta #65 do Balancete.

Contudo, não justificam com detalhe as operações realizadas, nem remetem qualquer documentação de suporte relativa às mesmas, em especial, quanto à correção relativa a trabalhos em curso do ano 2017;

24. Não obstante as situações atrás relatadas, observa-se que:

- a) O Relatório e Contas de 2019 não se encontra devidamente assinado pelos responsáveis, nem a ABM justificou a razão para essa situação;
- b) O Anexo às Demonstrações Financeiras não apresenta notas suficientemente explicativas para as rubricas presentes no Balanço²⁶, bem como, nenhuma nota quanto à Demonstração de Resultados por naturezas.

3.3.2. Empreitada de conceção/construção do armazém da Bugalheira

25. Deu entrada no TC uma denúncia²⁷ relativa ao procedimento de contratação pública – CPRV 18.07.ABM – Empreitada de conceção/construção do armazém da Bugalheira²⁸.

26. A Associação é uma pessoa coletiva de direito público²⁹, devidamente reconhecida³⁰, constituindo-se como entidade adjudicante, nos termos da alínea h), n.º 1, do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)³¹.

27. Solicitadas à ABM todas as peças relativas ao referido procedimento, foi remetido:

- a) Um documento³² com informação relativa ao início do procedimento, datado de 04/05/2018, no qual:
 - i. É fundamentada a necessidade da construção do armazém, através de procedimento de consulta prévia, nos termos da alínea c) do art.º 19.º do CCP, com o preço base de 35.000€, para a execução de uma empreitada de construção/conceção do armazém para tubos na Bugalheira;
 - ii. Foram convidadas as empresas: Cualimetal – Naves Industriais, Frisomat – Comércio e Indústria de materiais de construção, S.A. e a Diversteel, Lda.;
 - iii. Foi nomeado o júri do procedimento, nos termos e para os efeitos do n.º 1, do art.º 67.º do CCP;

²⁶ Como exemplo: “Nota 6 - Investimentos financeiros”, “Nota 12 – Outros ativos correntes” e “Nota 16 – Outros resultados transitados”.

²⁷ PD n.º 272/2023, de 07/08/2023.

²⁸ Em resumo, é referido pelo denunciante que tendo solicitado à ABM a consulta às peças do procedimento, apenas lhe foram “(...) singelamente facultadas 53 folhas (...)” resultando assim o desconhecimento se todos os trâmites processuais teriam sido cumpridos, bem como evidenciou que o procedimento teria apresentado um preço base de 35.000€ e que a adjudicação foi feita por 49.860€, entre outras ilegalidades.

²⁹ Cfr. art.º 2 do Estatuto.

³⁰ Portaria n.º 222/92, de 13 de julho.

³¹ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação em vigor.

³² Com a referência n.º 100247-2018-DT.

- iv. Foi adotado o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, sendo os fatores de densificação daquele critério, o preço com o coeficiente de ponderação de 70% e a valia técnica da proposta com 30%³³.
- b) A ata n.º 403 da reunião da Direção, de 08/05/2018, onde é autorizada a abertura do procedimento para construção-conceção do armazém para tubos na Bugalheira;
- c) Um documento³⁴, extraído da plataforma SaphetyGov, com a abertura do procedimento e sua submissão a 28/09/2018, bem como o documento com o resultado do procedimento, no qual indica “*Procedimento sem Propostas*”;
28. Na ausência de qualquer proposta pelo preço base de 35.000€, ocorreu uma causa de extinção do procedimento, por impossibilidade de adjudicação, conforme decorre da alínea a) do n.º 1 do art.º 79.º do CCP: “*Não há lugar a adjudicação, extinguindo-se o procedimento, quando: a) Nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta*”³⁵.
29. Contudo, após a realização do procedimento por consulta prévia, atrás referido, que resultou na falta de apresentação de quaisquer propostas, a ABM tomou as seguintes diligências, das quais remeteu:
- a) Cópias de mensagens de correio eletrónico³⁶, de 25/10/2018, por parte do Engenheiro Técnico da ABM responsável pelo concurso, dirigidos a três empresas, a solicitar a apresentação de orçamento para a realização de projeto e construção do referido armazém, com os requisitos exigidos, a:
- i. Frisomat (info@frisomat.pt), enviado a 25/10/2018;
 - ii. Actimetal (geral@actimetal.com) enviado a 27/11/2018;
 - iii. Diversteel (comercial@diversteel.pt), no qual apenas se identifica a data da receção do email pela ABM, a 04/12/2018.
- b) As propostas de orçamento apresentadas pelas empresas Frisomat e Diversteel, sendo que a primeira apresenta um orçamento, datado de 12/11/2018, com um valor base de 85.260,00€ e a segunda, datado de 04/12/2018, no valor de 49.860,00€.

³³ Cfr. pág. 5 do documento extraído da plataforma Saphety.gov.

³⁴ Referência CPRV 18.07.ABM no qual, no ponto 3.1 indica que o órgão competente para a decisão de contratar e autorizar a despesa do procedimento é a Direção da ABM. Vide igualmente o art.º 16.º, n.º 11 do Estatuto, o qual refere que compete à Direção “*Autorizar as despesas, praticar os atos e celebrar os contratos previstos neste Estatuto ou necessário à realização dos fins da Associação (...)*”.

³⁵ “*O órgão adjudicante apenas tem de verificar esse facto e proceder à declaração de extinção do procedimento porque a finalidade a que o mesmo se destinava se tornou impossível de realizar, nos termos do art.º 95.º do C.P.A*” – cfr. Pedro Costa Gonçalves – Direito dos Contratos Públicos – 6.ª Edição - Almedina.

³⁶ Através do email m.figueira@abm.pt.

- c) A ata n.º 412 da reunião da Direção, de 08/01/2019, onde são apresentadas as propostas para a construção do armazém (através de Informação dos Serviços da ABM não disponibilizada) e na qual é decidida a adjudicação à empresa Diversteel, pelo valor de 49.860,00€.
30. Dos elementos disponíveis, a entidade não demonstrou a abertura de um novo procedimento, seja por consulta prévia ou por ajuste direto, com nova decisão sobre a respetiva escolha e respetivas peças, nem qualquer decisão da Direção que compreenda a definição do preço base³⁷, de acordo com o exigido no art.º 36.º (decisão de contratar) e no art.º 47.º (preço base) do CCP, mas que resultou na adjudicação à empresa Diversteel.
31. Do mesmo modo, não evidenciou:
- A notificação daquela decisão de adjudicação (art.º 77.º do CCP) e a apresentação dos documentos de habilitação, conforme previsto no art.º 81.º do CCP;
 - A aprovação da minuta do contrato, nem a sua inexigibilidade e dispensa de redução a escrito pelo órgão competente, em violação dos n.os 2 e 3 do art.º 95.º e art.º 98.º, ambos do CCP.
32. Neste sentido, e atento o montante da obra adjudicada, o contrato deveria de ter sido reduzido a escrito, nos termos da alínea d) *a contrario* do n.º 1 do art.º 95.º do CCP, que impõe a celebração escrita de contratos cujo preço contratual exceda os 15.000€.
33. As situações apresentadas constituem eventuais infrações financeiras previstas na alínea l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, sendo responsáveis os membros da Direção da ABM, que exerceram funções em 2018 e em 2019, e que deliberaram autorizar o procedimento, adjudicar os trabalhos e autorizar a despesa, no período compreendido entre 08/05/2018 e 08/01/2019, no montante global de 49.860,00€, em violação das normas indicadas nos pontos anteriores.
34. Adicionalmente, a ABM não demonstrou ter dado cumprimento ao disposto no n.º 1 do art.º 127.º e no n.º 1 do art.º 465.º, ambos do CCP, que estabelece a obrigatoriedade de serem públicos os contratos celebrados na sequência de ajustes diretos ou consultas prévias.
35. Acresce que o contrato foi executado e pago sem publicitação no Portal Base Gov³⁸, conforme quadro infra, em incumprimento do disposto no n.º 3 do art.º 127.º do CCP, que determina que a publicitação no portal dos contratos públicos é condição de eficácia do respetivo contrato, já que, sem ela, não será possível começar a executá-lo, nem efetuar quaisquer pagamentos independentemente da sua redução ou não a escrito:

³⁷ O preço base definido no n.º 1 do artigo 47.º do CCP “(...) é o montante máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato”.

³⁸ Cfr. consulta, a 12/12/2023, ao sítio eletrónico <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/pesquisa>.

Entidade Adjudicatária	Objeto	Valor	Data contrato	Data Pagamento	Publicitação
Diversteel, Lda.	Conceção-construção do armazém para tubos na Bugalheira	49.860,00€	S/ evidência	Entre 07/05/2019 e 16/03/2020	S/ evidência

36. A realização de pagamentos sem a publicitação do correspondente contrato no Portal Base Gov ou antes da respetiva publicação, contraria os n.ºs 1 e 3 do art.º 127.º do CCP, pelo que, tal prática, é suscetível de integrar a previsão objetiva da infração financeira sancionatória, prevista nas alínea b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC³⁹, sendo responsáveis os membros da Direção da ABM, a quem competia assegurar uma gestão financeira equilibrada e autorizar as despesas da Associação, entre 07/05/2019 e 16/03/2020, no montante global de 49.860,00€, conforme se indica:

Entidade	Fatura/Recibo			Data transferência bancária	Valor transferido	Observações
	Número	Data	Valor c/ IVA			
DiverSteel	1675/2019	03/04/2019	12 465,00	07/05/2019	12 465,00	Banco Crédito Agrícola
DiverSteel	1711/2019	10/05/2019	27 423,00	20/05/2019	27 423,00	Banco Crédito Agrícola
DiverSteel	1849/2019	16/10/2019	9 972,00	14/11/2019 16/03/2020	9 473,40 498,60	Banco Crédito Agrícola Banco Crédito Agrícola
Total			49 860,00		49 860,00	

37. De salientar que, também, não foram evidenciados os autos de consignação da obra (art.º 359.º), autos de receção provisória da obra, documento a partir do qual se iniciou o prazo de garantia (art.ºs 395.º e 397.º) e o relatório final da empreitada, conforme dispõe o art.º 402.º, todos do CCP.
38. Não obstante o exposto, suscita-se a possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, conforme previsto no n.º 9, do art.º 65.º da LOPTC, desde que estejam reunidos os requisitos previstos nas alíneas a) a c) desta norma. Ora, a este respeito sublinha-se que:
- a) Quanto ao requisito da alínea a), do n.º 9, embora fosse exigível aos responsáveis o cumprimento do art.º 77.º, art.º 81.º, alínea d) *a contrario* do n.º 1, n.º 2 e n.º 3 do art.º 95.º, art.º 98.º, n.º 1 e n.º 3 do art.º 127.º, art.º 359.º, art.º 395.º, art.º 397.º, art.º 402.º e o n.º 1 do art.º 465.º, todos do CCP, foram apresentadas justificações para o ocorrido, em fase da instrução deste processo;
 - b) Quanto aos requisitos das alíneas b) e c) do n.º 9, não foram identificadas recomendações anteriores tendentes à correção dos procedimentos adotados.
39. Deste modo, sendo esta a primeira vez que o Tribunal se pronuncia sobre a matéria e que as situações relatadas resultam de uma atuação negligente dos responsáveis, parecem estar

³⁹ Neste sentido *vide* várias Sentenças e Acórdãos da 3.ª Secção do TC (Sentenças n.ºs 7/2015, 3.ª S; 4/2020, 3.ª S e, 14/2020, 3.ª S; Acórdão n.º 36/2020, 3.ª S.).

reunidos os pressupostos da relevação das responsabilidades financeiras sancionatórias indiciadas.

3.4. Outras informações relevantes no âmbito de Denúncias

40. Uma vez que se verificou a existência de um processo de denúncia de 2023, relativamente à medida de apoio à produção e armazenamento do milho implementada pela ABM, entre 2014 e 2016 e, aproveitando as sinergias decorrentes de se encontrar em curso a VIC de 2019, fez-se o estudo da medida aplicada entre 2014 e 2016, recolhendo-se documentação e informação da referida medida, bem como outra informação relevante de 2023.

3.4.1. Medida de Apoio à Produção e Armazenamento do Milho entre 2014 e 2016

41. Deu entrada no TC uma denúncia⁴⁰ relativa ao apoio concedido pela ABM, entre 2014 e 2016, à produção e armazenamento de milho que “*(...) consistia no pagamento por parte da ABM às empresas/cooperativas de secagem assim que o milho era entregue, ao invés de esperar pela venda do produto final. Encapotado pela ajuda aos produtores, no sentido de não terem pressão para efetuar a venda do milho (...) não passou de uma simples injeção de capital nas únicas 3 empresas de secagem/armazenagem de milho na região. Cujos proprietários, durante os 3 anos de duração desta medida eram membros dos Corpos Sociais da ABM*”.

42. No seguimento da análise à denúncia, cujos documentos foram recolhidos junto da ABM, foi possível apurar o seguinte⁴¹:

- a) A medida de apoio ao milho foi apresentada em ata da reunião da Assembleia Geral, de 27/03/2014, na qual foi aprovada a “*Criação de um fundo para apoio à cultura do milho através da comercialização ou do apoio à aquisição dos factores de produção, limitado até ao valor máximo de 1.000.000,00€ (um milhão de euros), ou oito mil toneladas de milho grão*”;
- b) O regulamento de acesso ao “Fundo de Apoio à Cultura do Milho” para a campanha de 2014 foi apresentado e aprovado na reunião da Assembleia Geral, de 26/11/2014, no qual continha a indicação do preço de 200€ por tonelada;
- c) O “Fundo de Apoio à Cultura do Milho” para a campanha de 2015 foi aprovado na reunião da Assembleia Geral, de 15/04/2015, mantendo-se o regulamento inalterado, à exceção do preço, que ficou estabelecido em 190€ por tonelada;
- d) O “Fundo de Apoio à Cultura do Milho” para a campanha de 2016 e as alterações ao respetivo regulamento, foram aprovados na reunião da Assembleia Geral, de 17/11/2015;

⁴⁰ PD n.º 293/2023, de 25/08/2023.

⁴¹ Cfr. Despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área VIII, de 27/09/2023, proferido na Informação n.º 677/2023 – NATDR, de 18 de setembro, a matéria foi remetida para o DA III para análise em sede de verificação interna da conta, em conjunto com a matéria objeto do Processo de Denúncia.

- e) Na reunião da Assembleia Geral, de 30/03/2016, foi proposto o cancelamento da medida para a campanha de 2016, por a ABM considerar que não foram atingidos os objetivos pretendidos;
- f) Sobre o apuramento realizado pela ABM, da execução da medida e os resultados atingidos, apenas foi remetido o RC 2015, no qual, na pág. 2, é indicado que *“A quantidade de cereal adquirido em 2015, produzido em 2014, totalizou 3.220,626 ton, comercializados até Julho de 2015 a um preço médio de 187 €/ton, que embora bastante favorável relativamente ao preço médio anual do milho (pouco mais de 170 €/ton), originou um custo efetivo para a ABM de 57.188,63€, situação aliás previsível já que o preço de aquisição foi de 200 €/ton. Menos previsível seria contudo o facto em 2015, ter havido uma redução de interessados na medida, que se traduziu em cerca de menos 30% de cereal entregue e uma redução da área cultivada da ordem dos 340ha (...) é inevitável concluir que a medida não atingiu qualquer dos objetivos que presidiram à sua criação, sendo proposta da Direcção que se aprove o cancelamento da mesma”*.
- g) Referem ainda que *“(...) o principal objetivo que presidiu à criação da medida teve a ver com o aumento da área utilizada, então nos 55%, considerando ser indispensável encontrar uma cultura de regadio extensiva, com baixos níveis de incorporação de mão-de-obra e rentável. A postura dos aderentes de 2014, mantendo a área de regadio, mas abandonando a cultura do milho, traz então à evidência que mesmo com preços de 190-200€/ton garantidos, o milho não é uma alternativa interessante”*.
- h) A medida teve como objetivo o aumento da área cultivada, como indicado no ponto anterior, usando como incentivo o pagamento de um valor superior ao praticado nos Silos da Trafaria do Porto de Lisboa. O pagamento seria realizado em dois momentos, sendo o primeiro de 50% com a contraentrega do cereal nas estruturas de armazenagem e os restantes 50% no momento da venda do cereal ou, no máximo, até 6 meses do momento da entrega do mesmo;
- i) A armazenagem do milho da campanha foi realizada por três empresas da região: Cadoma – Cooperativa Agrícola de Monte Alto, C.R.L., Coopsil – Cooperativa de Secagem Armazenagem e Comercialização de Cereais, C.R.L. e Maria da Glória Guerreiro Correia, que, por indicação da ABM eram, àquela data, as *“(...) 3 únicas entidades com instalações de armazenagem de milho localizadas na zona do perímetro hidroagrícola do Mira”*;

- j) Foram analisadas as faturas dos produtores emitidas à ABM, as quais, na generalidade, foram pagas ao valor aprovado no regulamento, sendo de registar que as dúvidas que resultaram da análise desta documentação foram esclarecidas^{42/43/44/45} pela ABM.
 - k) Ainda de referir que se identificou uma fatura de uma das empresas de armazenagem, a Cadoma, emitida à ABM, faturando os serviços de armazenagem do milho, cujo valor da fatura foi depois rateado⁴⁶ pelos respetivos produtores e faturado pela ABM aos mesmos. Os produtores tiveram a seu cargo os custos relativos à armazenagem do milho, ainda que tenham tido a possibilidade de vender o milho a um preço mais vantajoso.
43. Em síntese, a medida implementada gerou resultados negativos para a ABM, naturalmente calculados, uma vez que desde logo estava previsto um pagamento pela compra do milho superior ao preço da sua venda.
44. Contudo, considera-se que esta situação deveria ter sido devidamente quantificada, mesmo que com dados previsionais, devendo ter sido apresentado aos membros da ABM o valor aprovado da compra, o valor previsto da venda, os custos de armazenagem que seriam imputados aos produtores de milho (pelo período que se previsse ocupar os armazéns) e, consequentemente, os recebidos pelas empresas de armazenagem, de forma que fossem apurados os fluxos financeiros destinados a cada *stakeholder* deste processo, identificando claramente o lucro/prejuízo para cada um deles. Por uma questão de boa gestão e transparência, o mesmo deveria ter sido aplicado no final da medida, não havendo evidência, contudo, de qualquer ilegalidade que suscite eventual infração financeira, que o Tribunal deva apreciar.

3.4.2. Plano de Contingência para Situações de Seca (PCSS) de 2023

45. Relativamente ao Plano de Contingência para Situações de Seca (PCSS) de 2023 a ABM veio informar que tendo sido “*(...) apresentado pela ABM à DGADR não foi aprovado, tendo esta*

⁴² Sobre as faturas (Fatura n.º 87, de 20/11/2014, de Honorato Maria José; Fatura n.º 2014/21, de 21/11/2014, de Sousa Prado e Filhos Agro-Pecuária, Lda.; Fatura n.º 2014/10, de 24/11/2014, de José Francisco Sousa Prado dos Santos Silva) dos produtores de milho emitidas à ABM (pela venda do milho à ABM), com data anterior à aprovação do regulamento da medida. A ABM veio justificar que essas faturas apenas foram aceites e pagas após a aprovação do Regulamento (Reunião da Assembleia Geral de 27/11/2014).

⁴³ Sobre a fatura (Fatura n.º 2015/1, de 06/03/2015, de Luís Emídio Cardoso Rodrigues, no valor de 175€/ton) de aquisição de milho por valor inferior ao estipulado no regulamento, sobre a qual a ABM não conseguiu justificar, informando que “*(...) não foi encontrada qualquer evidência que justifique o preço unitário que consta na fatura*”;

⁴⁴ Sobre as faturas (Fatura n.º 796, de 11/09/2015, de Maria de Glória Guerreiro Correia e Fatura n.º 1500/000007, de 11/06/2015, da Sociedade Agrícola Monte do Canto Unipessoal, Lda) pagas a um valor de 200€/ton, quando já tinha sido aprovado o valor atribuído de 190€/ton no regulamento para 2015. Em relação a estas, a ABM justifica que “*(...) reportam a milho produzido na campanha agrícola de 2014. O milho produzido na campanha agrícola de 2015 foi colhido a partir de outubro de 2015, pelo que na data de emissão das faturas apenas existia milho-grão produzido na campanha agrícola anterior*”.

⁴⁵ Sobre a fatura (Fatura n.º 4126/897, de 26/08/2016, de Maria de Glória Guerreiro Correia) emitida após o cancelamento da medida, em relação à qual a Associação justifica que “*O cancelamento da medida (...) aplicou-se ao milho que seria produzido na campanha agrícola de 2016 cuja sementeira teria início em março e a respetiva colheita seria efetuada a partir de outubro de 2016. O milho transacionado em data anterior ao início da colheita da campanha agrícola de 2016, outubro de 2016, pertencia à produção do ano 2015*”

⁴⁶ De acordo com as quantidades entregues à empresa de armazenagem.

entidade, elaborado uma informação sobre o Incumprimento da Associação (...) na sequência da qual foi nomeada uma Comissão Administrativa da ABMira, por despacho de Sua Exceléncia, a Ministra da Agricultura e Alimentação, datado de 22 de junho de 2023 e exarado sobre a informação (...) de forma a garantir, na campanha de rega de 2023, uma distribuição de água que permitisse terminar o ciclo cultural em curso, com o menor impacto possível na produção e consequentemente nas dimensões económica, financeira e social”⁴⁷.

Clarificam ainda “*No que respeita à Assembleia Geral (...) tendo presente o conteúdo do ofício da DGADR (...) não foi incluído o assunto da eleição antecipada dos órgãos da Associação*”, mantendo-se assim a Comissão Administrativa em funções⁴⁸.

3.5. Certificação Legal das Contas

46. As contas em análise foram objeto de Certificação Legal das Contas (CLC), de acordo com a qual “*(...) exceto quanto aos possíveis efeitos da matéria referida na secção “Bases para a opinião com reservas” as demonstrações financeiras anexas estão preparadas, em todos os aspetos materiais, de acordo com a Norma de Contabilidade e Relato Financeiro para Entidades do Setor Não Lucrativo adotada em Portugal através do Sistema de Normalização Contabilística*”.
47. Na CLC é formulada a seguinte reserva: “*A rubrica do Ativo Fixo Tangível evidencia um saldo líquido no montante de 548.519,38 Euros que não se encontra suportada por uma inventariação física dos bens nem por fichas de imobilizado, razão pela qual não nos pronunciamos sobre o saldo líquido da rubrica do ativo fixo tangível, resultados transitados e depreciações do exercício*”.
48. Questionada, a Associação informa que “*(...) foi efetuada a verificação exaustiva a todos os bens móveis e imóveis existentes e validada a sua inventariação tendo sido efetuadas as devidas correções*”. Adicionalmente refere que “*A reserva formulada na CLC de 2019 e que se manteve até 2022, não consta da CLC de 2023*”, o que se pôde confirmar pela consulta à conta de 2023⁴⁹.

4. CONCLUSÃO

49. Face à análise e conferência documental da presente conta e tendo em consideração as correções e justificações apresentadas pela entidade, destacam-se as seguintes situações:

⁴⁷ Esta situação foi objeto de uma denúncia (PD n.º 413/2023) cujo assunto se resumia à “*utilização abusiva dos fundos da ABM (...) e recusa em prestar esclarecimentos à Assembleia Geral*” sem concretizar, nem fundamentar documentalmente qualquer matéria, anexando exclusivamente o ofício ref.^a DSR/DIR/17565/2023, de 28 de julho, da Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural.

⁴⁸ Tendo sido consultadas as atas das reuniões da AG (Atas n.º 95, de 02/03/2023, n.º 96, de 31/03/2023, n.º 97, de 11/04/2023 e n.º 98, de 10/08/2023) e da Direção (Atas n.º 486, de 10/01/2023, n.º 487, de 07/02/2023, n.º 488, de 20/02/2023, n.º 489, de 15/03/2023, n.º 490, de 17/03/2023, n.º 491, de 24/03/2023, n.º 492, de 30/03/2023, n.º 493, de 17/04/2023, n.º 494, de 12/05/2023 e n.º 495, de 16/05/2023), informando que as últimas reuniões realizadas foram a 10/08/2023 e a 16/05/2023, respetivamente, uma vez que a Comissão Administrativa tomou posse a 22/06/2023.

⁴⁹ Proc. n.º 5905/2023.

- a) O processo de prestação de contas não foi instruído com todos os documentos previstos na Instrução n.º 1/2019-PG, aplicável às entidades do setor não lucrativo, tendo sido detetadas falhas e incorreções, essencialmente, ao nível da integridade e consistência da informação;
 - b) Foram detetados no Relatório e Contas de 2019, nomeadamente na Demonstração de Fluxos de Caixa, na Demonstração dos Resultados e no Anexo às Demonstrações Financeiras erros que foram, entretanto, ultrapassados;
 - c) O procedimento de consulta prévia analisado, ficou deserto de propostas. A Direção convidou as mesmas entidades, sem evidência de ter aberto um novo procedimento e de ter sido aprovada qualquer alteração ao preço base, não tendo sido instruído com o contrato escrito e não existem evidências de ter sido efetuada a notificação da adjudicação, de terem sido apresentados os documentos de habilitação do adjudicatário, da aprovação da minuta do contrato e efetuada a fiscalização do cumprimento do contrato relativo à adjudicação de uma empreitada de construção/conceção do armazém para tubos. Também não foi obtida evidência de terem sido celebrados auto de consignação, auto de receção provisória e relatório final das obras, nem foi publicitado o procedimento no Portal Base Gov.
50. As situações anteriormente identificadas nas “bases para a decisão”, apesar de darem origem a casos de desconformidade e de irregularidades com as normas e princípios em vigor, de irregularidades de natureza técnica e administrativa, e de evidenciar eventual infração financeira sancionatória pela violação de normas legais, não afetam de forma material e significativa os documentos de prestação de contas.
51. Assim, as contas reúnem as condições para serem objeto de homologação com recomendações, tendentes a suprir ou corrigir as situações detetadas da responsabilidade da Direção da ABM.

5. RECOMENDAÇÕES

52. Em face do exposto no presente relatório, propõe-se que seja recomendado à Direção da ABM:
- a) Melhorar a qualidade da informação reportada em sede de prestação de contas reforçando a coerência e articulação da informação entre os diferentes mapas/formulários, bem como o reporte completo da informação prevista na Instrução n.º 1/2019-PG, incluindo a constante do Relatório e Contas e do Anexo às Demonstrações Financeiras;
 - b) Atentar pelo cumprimento das normas respeitantes à formação dos contratos públicos, em particular as referentes à adjudicação da proposta, à celebração de contratos escritos nas empreitadas de obras públicas, diligenciar pela efetiva fiscalização dos contratos e pela evidência da mesma, instruir os processos de empreitadas com os autos de consignação, autos de receção provisória e o relatório final das obras, bem como, promover a publicitação dos procedimentos de contratação pública no Portal Base Gov, nos termos do CCP.

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

53. Do Projeto de Relatório de verificação interna de conta foi dada vista ao Ministério Público no TC, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC.

7. EMOLUMENTOS

54. São devidos emolumentos, calculados nos termos dos n.os 1 e 5 do art.º 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, prevendo-se que ascendam a **17.164,00€**, conforme conta de emolumentos⁵⁰.

8. DECISÃO

55. Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 78.º, da LOPTC, deliberaram:

- a) Aprovar o presente Relatório relativo à conta de 2019;
- b) Aprovar a homologação da conta da Associação de Beneficiários do Mira, de 2019, com as recomendações formuladas no ponto 5;
- c) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória, evidenciada no ponto 3.3.2 do presente Relatório, da Direção da Associação, nos termos do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC;
- d) Remeter o presente Relatório aos responsáveis notificados em sede de contraditório e à atual Direção;
- e) Remeter este Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 4, da LOPTC;
- f) Determinar que, no prazo de 180 dias, a Direção da Associação comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
- g) Que, após a notificação nos termos das alíneas anteriores, se proceda à respetiva divulgação, via internet, excluindo os Anexos, conforme previsto no n.º 4, do artigo 9.º, da LOPTC;
- h) Fixar os emolumentos a pagar, no montante de 17.164,00€.

⁵⁰ Cfr. Anexo II.

Tribunal de Contas, em 05 de fevereiro de 2026.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

(Luís Filipe Cracel Viana)

ANEXO I – RESPONSÁVEIS

Nome	Órgão / Cargo	Período de responsabilidade
Rui António Dâmaso Correia	Presidente da Direção	01/01 a 31/12/2019
José Francisco de Sousa Prado dos Santos Silva	Vogal da Direção	01/01 a 31/12/2019
Luís Manuel Guerreiro Alão	Vogal da Direção	01/01 a 31/12/2019
Miguel Goden Sousa Prado	Vogal da Direção	01/01 a 31/12/2019
Paul Christian Dolleman	Vogal da Direção	01/01 a 31/12/2019

ANEXO II – CONTA DE EMOLUMENTOS

Artigo 9º, n.º	Incidência	Emolumentos	
	Associação de Beneficiários do Mira		
	Receita cobrada cfr. DFC	3.926.675,85€	
	Subsídios ao Investimento	- 1.515.059,46€	
1	1,0% s/	2.411.616,39€	24.116,16€
5	Limite máximo		17.164,00€
	Total dos emolumentos (Euros)		17.164,00€

ANEXO III – FICHA TÉCNICA

Cargo	Nome
Auditora-Coordenadora	Ana Teresa Santos
Auditor-Chefe	Helder Varanda
Auditora Verificadora	Sónia Viveiros

ANEXO IV – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume	Documentos que integra	Fls. a fls.
I	Relato; Documentos de prestação de contas de 2019	1 a 171
II	Ofícios de diligências instrutórias e respostas da ABM	172 a 411
III	Ofícios de diligências instrutórias e respostas da ABM (cont.); Relatório	412 a 484