

Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional *CEFOSAP*

Exercício de 2018

RELATÓRIO n.º 4/2021

VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS





DIREÇÃO-GERAL

Processo n.º 7/2019-VEC

Conta n.º 5644/2018

ÍNDICE GERAL

SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES.....	5
SUMÁRIO	5
RECOMENDAÇÕES.....	8
1. INTRODUÇÃO	10
1.1 ÂMBITO E OBJETIVOS	10
1.2 METODOLOGIA.....	10
1.3 CONDICIONANTES	10
1.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	10
2. OBSERVAÇÕES DA VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA.....	11
2.1 CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE.....	11
2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL.....	11
2.1.2 ESTRUTURA ORGÂNICA.....	12
2.1.3 RECURSOS HUMANOS	14
2.1.4 PRESTAÇÃO DE CONTAS – IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP.....	15
2.2 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	17
2.2.1 ORGANIZAÇÃO GERAL.....	17
2.2.2 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DO CONTROLO INTERNO	18
2.3 ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA	20
2.3.1 ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA.....	20
2.3.1.1 BALANÇO	20
2.3.1.1.1 ANÁLISE GLOBAL	20
2.3.1.1.2 ATIVO FIXO TANGÍVEL E ATIVO INTANGÍVEL.....	20
2.3.1.1.3 MEIOS FINANCEIROS LÍQUIDOS – ATIVO CORRENTE	22
2.3.1.2 DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS.....	22
2.3.1.3 INDICADORES ECONÓMICO-FINANCEIROS.....	23
2.3.2 ANÁLISE ORÇAMENTAL	24
2.3.2.1 RECEITA.....	24
2.3.2.2 DESPESA.....	25
2.3.2.2.1 SUBSÍDIOS ATRIBUÍDOS A FORMANDOS.....	26
2.3.2.2.2 DESPESAS COM EVENTOS E COM DESLOCAÇÕES.....	27
2.3.2.2.3 CONTRATO DE SUBLOCAÇÃO (LISBOA)	28
2.3.2.3 OPERAÇÕES DE TESOURARIA.....	30
2.3.2.4 INDICADORES ORÇAMENTAIS	32
2.4 CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	33
2.5 JUÍZO SOBRE A CONTA.....	35
3. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	35
4. EMOLUMENTOS	36
5. DECISÃO.....	36
6. ANEXOS.....	37
6.1. RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS – CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	37
6.2. CONTA DE EMOLUMENTOS.....	37
6.3. FICHA TÉCNICA.....	37
6.4. ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO.....	37
6.5. OUTROS ELEMENTOS DE APOIO AO ANTEPROJETO DE RELATÓRIO	38

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 - Metodologia	38
Anexo 2 - Competências dos órgãos sociais	40
Anexo 3 - Organograma do CEFOSAP	40
Anexo 4 - Nomeação dos órgãos Sociais	41
Anexo 5 - Circuito da aprovação do relatório e contas	41
Anexo 6 - Circuito da aprovação do plano de atividades e orçamento anual	41
Anexo 7 - Balanço 2018.....	42
Anexo 8 - Decomposição do Ativo Fixo Tangível e Ativo Intangível.....	42
Anexo 9 - Decomposição dos Meios Financeiros Líquidos.....	42
Anexo 10 - Demonstração de resultados de 2018	43
Anexo 11 - Composição dos Fornecimentos e Serviços Externos a 31 de dezembro 2018	43
Anexo 12 - Principais rubricas de Vencimento em 2018	44
Anexo 13 - Composição das Transferências Concedidas a 31 de dezembro de 2018.....	44
Anexo 14 - Decomposição dos Outros Gastos a 31 de dezembro de 2018	44
Anexo 15 - Demonstração do Desempenho Orçamental (DDORC).....	45
Anexo 16 - Modelo de financiamento	45
Anexo 17 - Eventos organizados participados pela CEFOSAP.....	46
Anexo 18 - Divergências nas operações de tesouraria	46
Anexo 19 - Erros detetados pela auditoria nas operações de tesouraria (2014 a 2017)	46
Anexo 20 - Contratos celebrados pelo CEFOSAP entre 2016 e 2018	47
Anexo 21 - Circuito dos procedimentos da contratação pública	48
Anexo 22 - Respostas remetidas em sede de contraditório.....	49

SIGLAS e ACRÓNIMOS

Sigla	Descrição
ACINGOV	Plataforma Eletrónica de Compras Públicas
AFT	Ativos Fixos Tangíveis
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
CEFOSAP	Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional
CF	Comissão de Fiscalização
CLC	Certificação Legal de Contas
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CNQ	Catálogo Nacional de Qualificações
CTP	Conselho Técnico-Pedagógico
CPA	Código de Procedimento Administrativo
DDORC	Demonstração de Desempenho Orçamental
FAQ	Questões Frequentes (Frequently Asked Questions)
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
IDEA	Data Analysis Software
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção
IP	Instituto Público
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NCP	Norma de Contabilidade Pública
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
SEE	Secretário de Estado do Emprego
SF	Serviço Financeiro
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TC	Tribunal de Contas
UGT	União Geral de Trabalhadores
VEC	Verificação Externa de Conta

SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

SUMÁRIO

1. O presente relatório dá conta dos resultados da verificação Externa da Conta do Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional (CEFOSAP), relativa ao exercício de 2018.
2. O CEFOSAP foi criado através de um protocolo, estabelecido entre o IEFP e a UGT, sendo um organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira e património próprio. Este Centro, equiparado a associação pública, integra a lista de entidades que compõem o setor das administrações públicas.
3. São atribuições do Centro promover atividades de formação profissional para valorização de recursos humanos numa perspetiva transversal da atividade económica, quer se trate de seminários, estágios ou ações de formação profissional propriamente ditas.
4. São órgãos do CEFOSAP o CA, o Diretor, o CTP e a Comissão de Fiscalização. O mandato dos membros dos órgãos é de três anos, renováveis, sendo que não existem evidências de terem sido proferidos despachos de recondução para a totalidade dos membros.
5. Foi dado cumprimento às regras estabelecidas no protocolo em relação à periodicidade das reuniões dos órgãos, exceto quanto à Comissão de Fiscalização e ao CTP que, em 2018, não reuniram quatro vezes, mas apenas três e duas, respetivamente.
6. A 31 de dezembro de 2018, o CEFOSAP contava com 45 funcionários efetivos e 1 funcionário temporário, sendo que a maioria dos trabalhadores eram técnicos superiores (61%) e técnicos administrativos (26%).
7. Em 2018, foi aplicado o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), pelo que os documentos de prestação de contas foram organizados e apresentados com base na Instrução n.º 01/2019–PG.
8. A conta foi também sujeita a Certificação Legal de Contas, tendo sido emitida uma opinião de que *“(...) as demonstrações financeiras (...) apresentam de forma verdadeira e apropriada (...) a posição financeira do CEFOSAP (...)”* e uma ênfase relacionada com a aplicação, pela primeira vez, do SNC-AP, não constando deste documento uma opinião específica sobre as demonstrações orçamentais.
9. O CEFOSAP não implementou a contabilidade de gestão prevista na NCP 27, e, apesar de ter divulgado informação sobre o processo de transição para o SNC-AP, não o fez de forma completa, designadamente através do adequado preenchimento dos mapas específicos previstos para divulgação desta informação.

10. No âmbito do processo de aprovação do plano de atividades e orçamento de 2018, constatou-se a ausência de envio formal deste documento à UGT e de uma resposta por parte do IEFP, não existindo, deste modo, evidência da aprovação de princípio, de acordo com o estabelecido no protocolo de criação do Centro.
11. Os relatórios de controlo orçamental foram elaborados com uma periodicidade semestral, em desrespeito pelo previsto no Protocolo que criou o CEFOSAP, que estabelece a elaboração trimestral deste instrumento de gestão previsional e de controlo de gestão.
12. O exame dos procedimentos do controlo interno instituídos evidenciou pontos fortes e pontos que carecem de melhoria, concluindo-se que o sistema de controlo interno do Centro é regular. Não obstante existirem algumas normas e orientações de serviço, não existe um Manual de controlo interno, estando em curso os trabalhos com vista à sua elaboração, designadamente, através da compilação, análise e revisão dos procedimentos e normas existentes, bem como da necessária aprovação.
13. O Balanço de 2018 do CEFOSAP evidencia um ativo de 374.613€, um passivo de 141.840€ e um património líquido de 232.774€, sendo que o ativo é composto essencialmente por ativos fixos tangíveis (AFT) (78%), diferimentos (14%) e caixa e depósitos (6%) e o passivo por outras contas a pagar relacionadas com acréscimos de gastos.
14. Os ativos fixos tangíveis do CEFOSAP incluem o registo de empreitadas nos edifícios que ocupa em regime de locação. Sendo possível o reconhecimento de obras realizadas em propriedade alheia como AFT do locatário, importa chamar a atenção de que o período de vida útil às mesmas atribuído deve ser coerente com os prazos dos contratos de locação subscritos.
15. O CEFOSAP cumpre com o princípio de Unidade de Tesouraria do Estado e os fundos de caixa existentes são aplicados em despesas de reduzido valor e de carácter urgente, mediante apresentação de autorização de aquisição, em conjunto com os documentos de despesa.
16. Em 2018, os rendimentos do CEFOSAP ascenderam a 3.123.508,15€ e os gastos a 3.060.998,02€, do que resulta um resultado líquido de 62.510,13€. Nos rendimentos destaca-se que 94,52% dos mesmos respeitam às transferências recebidas do IEFP e nos gastos o peso relativo das rubricas “fornecimentos e serviços externos” (45%) e de “gastos com pessoal” (36%).
17. Foram identificados sete documentos de despesa, no valor de 25.902,07€, referentes ao período económico de 2017, mas contabilizadas em 2018, o que evidencia que não foi observada a base do acréscimo e o princípio da especialização do exercício.
18. A execução orçamental da receita ascendeu a 3.105.305€, sendo de referir que 97% deste montante provém das transferências do IEFP. A receita apresenta uma taxa de execução

global de cerca de 77%, sendo de destacar a rubrica “vendas de bens e serviços” que evidencia uma execução inferior a 50%.

19. A taxa de inscrição da formação não é cobrada nem registada no momento da inscrição dos formandos, uma vez que a arrecadação destes montantes é realizada por compensação dos apoios sociais pagos aos formandos, pelo que é no momento do pagamento dos apoios que é reconhecida a receita da taxa de inscrição e registado o ciclo orçamental referente à mesma.
20. O financiamento do CEFOSAP é assegurado, em 97%, por transferências provenientes do IEFP, as quais decorrem do respetivo Protocolo de criação, celebrado entre o IEFP e a UGT. Durante o exercício de 2018 não se registou nenhuma transferência da UGT ao CEFOSAP, tendo sido registado um total de 81.820 € em taxas de inscrição, o que representa 2,8% da despesa corrente.
21. A execução orçamental da despesa, que ascendeu a 3.038.939€, resulta, essencialmente, das aquisições de bens e serviços (46%), que incluem o pagamento aos formadores contratados pelo Centro, e das despesas com pessoal (36%).
22. Identificaram-se situações em que os documentos de suporte da despesa evidenciavam falhas de informação/justificação:
 - a) Em oito recibos-verdes emitidos pelos formadores a descrição é insuficiente e não detalhada;
 - b) Nas despesas com viagens internacionais, via aérea, não se encontravam anexos à documentação os respetivos bilhetes de embarque.
23. O CEFOSAP procedeu ao pagamento de despesas inerentes a eventos realizados em conjunto com a UGT, incluindo viagens, alojamento e restauração, que não se coadunam com as atribuições do Centro. Este facto já tinha sido objeto de recomendação pelo IEFP em sede de auditoria ao CEFOSAP, referente ao exercício de 2016.
24. Foram igualmente suportadas despesas com deslocações ao estrangeiro, no valor de 4.949,05 €, dos vogais do Conselho de Administração e do Diretor do CEFOSAP, em representação da UGT, para os quais não foi demonstrada evidência de se enquadrarem, exclusivamente, no âmbito de ação do CEFOSAP.
25. No âmbito do contrato de sublocação do imóvel onde se situa a sede do CEFOSAP, constatou-se que a natureza das obras realizadas nos edifícios sublocados, *in casu* a execução de um telhado novo no edifício anexo à igreja, não se mostra suscetível de ser enquadrada no âmbito de aplicação da cláusula sexta do contrato. Também os gastos com o serviço de jardinagem suportado pelo CEFOSAP não se mostram suscetíveis de serem enquadrados na utilização do imóvel. As atividades de jardinagens pagas pelo CEFOSAP para o edifício sublocado não se enquadram como benfeitorias necessárias ou úteis.

26. Apuraram-se divergências entre o mapa das operações de tesouraria e o balancete analítico do mês 13 e do mês 14 e, também, que as orientações emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística (CNC), através da FAQ 6, sobre o encerramento das contas, não foram observadas.
27. Os saldos inicial e final de operações de tesouraria espelhados no DDORC apresentam um valor negativo, respetivamente no valor de 2.263,46€ e de 45.730,15€. Estes saldos não correspondem a efetivas operações de tesouraria, mas a regularizações entre a contabilidade orçamental e a contabilidade financeira e que mais não servem do que para acertar os mapas de prestação de contas, fazendo refletir nos saldos finais as divergências dos incorretos registos contabilísticos efetuados ao longo do ano.
28. Em geral, foi dado cumprimento ao CCP no âmbito da aquisição de bens e serviços, apesar de não ter sido demonstrada evidência de um relatório de acompanhamento respeitante à execução financeira, técnica e material dos mesmos por parte do gestor de contrato.

RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta as observações e conclusões elencadas, formulam-se as seguintes recomendações ao Conselho de Administração do CEFOSAP:

- a. Continuar as diligências junto das entidades responsáveis pela emissão de despachos de recondução, nos cargos, dos membros dos órgãos sociais;
- b. Propugnar pelo funcionamento regular dos órgãos, em cumprimento da periodicidade das reuniões definida no Protocolo de criação do Centro e pelo cumprimento dos requisitos de elaboração das atas dessas reuniões;
- c. Dar continuidade ao processo de implementação do SNC-AP, desenvolvendo os procedimentos necessários à aplicação da contabilidade de gestão prevista na NCP 27, ao adequado registo das operações de tesouraria, à garantia da fiabilidade da informação, através do cumprimento dos requisitos de reconhecimento dos elementos das demonstrações financeiras, designadamente, dos AFT, dos gastos e dos rendimentos;
- d. Dar cumprimento ao disposto no protocolo de criação do CEFOSAP quanto à aprovação de princípio do plano de atividades e orçamento e quanto ao acompanhamento trimestral da execução orçamental;
- e. Implementar medidas que visem a melhoria do sistema de controlo interno, designadamente, através da aprovação de um Manual de Controlo interno que inclua a revisão e atualização das normas em vigor, mas também normas e procedimentos em áreas ainda não abrangidas por orientações escritas, mormente quanto à informação que deve constar nos documentos de suporte das despesas realizadas;

- f. Diligenciar no sentido de ser observado o disposto no protocolo e de fazer constar nos documentos de prestação de contas informação clara e suficiente que permita concluir sobre o cumprimento das percentagens de financiamento estabelecidas no mesmo;
- g. Clarificar e definir as situações em que, no âmbito das atribuições do CEFOSAP, seja admissível a assunção de despesas relativas a eventos, no país ou no estrangeiro, promovidos pelos associados e observar a recomendação do IEFP sobre esta matéria;
- h. Clarificar a natureza das despesas que devem ser asseguradas pelo CEFOSAP no âmbito da execução do contrato de sublocação das instalações que o Centro ocupa em Lisboa;
- i. Identificar os erros de contabilização que originam operações de tesouraria que não têm suporte documental e que geram incorretos saldos negativos nos documentos de prestação de contas, e proceder à respetiva regularização, suportada em informação interna que detalhe a situação e que seja objeto de deliberação pelo CA;
- j. Clarificar o papel do gestor do contrato de acordo com as exigências contratuais.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Âmbito e objetivos

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), realizou-se uma verificação externa de contas (VEC) ao CEFOSAP, referente ao exercício de 2018.
2. De acordo com o disposto no art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹, a verificação externa teve como objetivos apreciar:
 - a) Se as operações efetuadas são legais e regulares;
 - b) Se os respetivos sistemas de controlo interno são fiáveis;
 - c) Se as contas e as demonstrações financeiras elaboradas refletem fidedignamente as suas receitas e despesas, bem como a sua situação financeira e orçamental;
 - d) Se são elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.

1.2 Metodologia

3. A VEC foi realizada seguindo as orientações constantes do Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais, aprovado pelo TC, bem como as normas de auditoria² geralmente aceites pelas organizações internacionais, designadamente a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). A metodologia e os procedimentos, bem como as amostras analisadas, são enunciadas no [Anexo 1](#).

1.3 Condicionantes

4. Regista-se a boa colaboração dos dirigentes e funcionários do CEFOSAP, na disponibilização dos elementos necessários e na prestação dos esclarecimentos solicitados durante a execução da presente VEC, apesar dos constrangimentos verificados na parte final da ação, decorrentes da pandemia provocada pelo SARS COV – 2, o que determinou algum atraso nas respostas aos pedidos de informação e recolha de evidência de auditoria.

1.4 Exercício do contraditório

5. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes do artigo 13.º da LOPTC, os membros do Conselho de Administração que exerceram funções no ano de 2018 (ponto 6.1) e o atual Conselho de Administração foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre o conteúdo do relato de verificação externa de contas.

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, 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.

² Nomeadamente, as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 100, 200 e 400.

6. O atual Conselho de Administração, que integra três membros que, em 2018, já exerciam funções neste órgão, exerceu o direito de contraditório, pronunciando-se sobre os aspetos que considerou mais relevantes, assim como o responsável Joaquim Mendes Dias, que comunicou a sua *“(...) total e plena concordância com o teor da resposta do Conselho de Administração”*. As alegações apresentadas, que constam, na íntegra, no Anexo 22, foram consideradas no texto do relatório, em letra em formato itálico e de cor diferenciada, sempre que considerado pertinente.

2. OBSERVAÇÕES DA VERIFICAÇÃO EXTERNA DA CONTA

2.1 Caracterização da entidade

2.1.1 Enquadramento legal

7. O CEFOSAP foi criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 165/85, de 16 de maio³, através de um protocolo, estabelecido entre o IEFP e a União Geral de Trabalhadores (UGT)⁴, homologado pela então Ministra para a Qualificação e o Emprego, através da Portaria n.º 235-A/96, de 28 de junho, alterado pela Portaria n.º 258/2015, de 21 de agosto. O Centro tem a sua sede em Lisboa, dispondo, ainda, de uma delegação no Porto e polos em Aveiro, Coimbra, Viseu e Portalegre.
8. O CEFOSAP é *“(...) um organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira e património próprio”*⁵.
9. Este Centro é uma associação de entidade pública e de entidade privada, financiada maioritariamente pelo IEFP⁶. O Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de março, no seu art.º 40.º, veio clarificar a natureza jurídica destas entidades, equiparando-as a associações públicas⁷, pelo que, nestes termos, encontra-se sujeito à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TC por força do disposto na al. a), do n.º 2, do art.º 2.º da LOPTC.
10. O CEFOSAP integra a lista de entidades que compõem o setor das administrações públicas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, sendo deste modo, uma entidade pública reclassificada (EPR) de acordo com o n.º 4 do art.º 2º da Lei de Enquadramento Orçamental⁸.

³ Define o regime jurídico dos apoios técnico-financeiros por parte do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) à formação profissional em cooperação com outras entidades.

⁴ Central sindical que congregava, à data da criação do Centro, 58 sindicatos, 6 federações sindicais, 18 uniões distritais e 2 uniões nas Regiões Autónomas, representando trabalhadores de todos os setores de atividade económica. Em 2018, a UGT congregava 50 sindicatos, 7 federações sindicais, 18 uniões distritais e 2 uniões nas Regiões Autónomas.

⁵ N.º 1 da cláusula II do protocolo.

⁶ De acordo com o valor de transferências e subsídios obtidos em 2018 e ainda como se depreende pelos números 1 e 2 da cláusula XXIII do Protocolo.

⁷ Para efeitos da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, e republicada pela Lei n.º 41/2014, os centros protocolares de formação profissional são equiparados a associações públicas. Atualmente, a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, manteve parcialmente vigente a redação dada pela Lei n.º 41/2014.

⁸ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada e republicada pelas Leis n.º 37/2018, de 7 de agosto, e n.º 41/2020, de 18 de agosto.

11. São atribuições do Centro promover atividades de formação profissional para valorização de recursos humanos numa perspetiva transversal da atividade económica, quer se trate de seminários, estágios ou ações de formação profissional propriamente ditas, nas suas várias modalidades⁹.
12. Constitui missão do CEFOSAP inovar a formação sindical e qualificar a população ativa, através de parcerias e projetos, contribuindo para o desenvolvimento económico, social e humano¹⁰. Assim, o Centro tem como destinatários das suas atividades¹¹:
 - a) os dirigentes ou quadros sindicais da UGT e sindicatos nela filiados;
 - b) os trabalhadores associados dos sindicatos filiados na UGT e os empresários das entidades onde trabalhem sócios destes;
 - c) os demais trabalhadores, ainda que não membros de sindicatos;
 - d) os empresários que pretendam frequentar as ações promovidas pelo Centro;
 - e) os candidatos ao exercício de uma profissão, prioritariamente desempregados, desempregados de longa duração e candidatos ao primeiro emprego.
13. De acordo com o Relatório de Atividades de 2018 *“O CEFOSAP desenvolve as suas atividades em todo o território continental português (...). Em todas as áreas de atividade, o CEFOSAP tem pugnado pela descentralização das intervenções (...) nomeadamente através da realização de itinerâncias aos locais de residência ou de trabalho e da flexibilidade de horários de funcionamento (...)”*.
14. O CEFOSAP disponibiliza em Lisboa, no Porto e em Aveiro, os Centros Qualifica que atuam de modo integrado e coordenado no território continental, constituindo-se como uma interface com as demais respostas disponíveis no Sistema Nacional de Qualificações.

2.1.2 Estrutura orgânica

15. De acordo com o Protocolo são órgãos do CEFOSAP¹²: o Conselho de Administração (CA)¹³, o Diretor, o Conselho Técnico-Pedagógico (CTP) e a Comissão de Fiscalização (CF).
16. As competências dos órgãos sociais da CEFOSAP, com relevância para a presente VEC, encontram-se descritas no [Anexo 2](#).
17. A atividade da entidade é dirigida pelo Diretor, na qualidade de superior hierárquico de todo o pessoal e responsável pela execução das deliberações do CA, a quem cabe, ainda, a gestão corrente do Centro (cfr. [Anexo 3](#)).

⁹ N.º 2 da cláusula II do protocolo.

¹⁰ Conforme informação retirada do sítio do CEFOSAP.

¹¹ Conforme cláusula III do protocolo.

¹² Conforme cláusula VI do capítulo III do protocolo.

¹³ A identificação nominal de responsáveis do CEFOSAP, em 2018, consta do ponto 6.1.

18. De salientar que, para os efeitos do Código dos Contratos Públicos (CCP), o Diretor do CEFOSAP tinha, em 2018, competência delegada do CA para autorizar despesas até ao montante de 20.000,00€ por contrato/despesa, com a faculdade de subdelegação. Para a despesa afeta ao plano de investimentos a delegação foi efetuada até 1.500€ por contrato¹⁴.
19. O mandato dos membros dos órgãos é de três anos, renováveis. Os membros representantes da UGT, em funções em 2018, encontravam-se em exercício do cargo a coberto de despacho de nomeação abrangendo o triénio 2016/2018, com exceção do vogal do CTP¹⁵. Por sua vez, os representantes do IEFP, em funções em 2018 nos diversos órgãos, encontravam-se sem despacho formal de renomeação¹⁶.
20. Considerando que o ato de renomeação deve ser formalizado por escrito e publicado em Diário da República, nos termos idênticos aos atos administrativos originários de nomeação, de acordo com o disposto nos art.º 148.º, 150.º e 158.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), importa que sejam desencadeados, junto do IEFP, os procedimentos necessários e adequados com vista a uma eventual renovação dos mandatos.
21. Sobre os mandatos dos membros dos órgãos, em **sede de contraditório** os responsáveis alegam que, relativamente aos membros do Conselho Técnico-Pedagógico e da Comissão de Fiscalização, *“(...) os despachos de nomeação são antigos, não apresentando um prazo de validade. Tendo em consideração, que os referidos despachos, referem as cláusulas do Protocolo atinentes à validade dos mandatos (cláusulas XII e XV) tem sido interpretação deste organismo que nestas situações, se aplica o disposto nas aludidas cláusulas, ou seja, os mandatos vão sendo renovados a cada três anos, não havendo por isso necessidade de recondução.”*
No que concerne à recondução dos representantes do outorgante (...) IEFP, no Conselho de Administração do Centro, atendendo a que o despacho de nomeação/recondução apresenta um prazo de validade, este organismo, tem interpretado no sentido da necessidade de recondução, pelo que, efetuou diversas diligências, no sentido de operacionalizar a mesma. Mais se informa que (...) este organismo já diligenciou junto dos outorgantes a recondução dos membros do Conselho Técnico-Pedagógico (...) e Comissão de Fiscalização (...)”, tendo sido disponibilizados documentos comprovativos do alegado. Acresce referir que, uma vez que o Protocolo não distingue a duração do mandato dos três órgãos ¹⁷ (mencionando apenas que são de três anos, renováveis), reitera-se o

¹⁴ Neste sentido vide ata n.º 248 do CA, do CEFOSAP, de 8 de março de 2018.

¹⁵ Com despacho de nomeação de 2001 e sem, até à presente data, despacho de renovação.

¹⁶ O Presidente e o vogal do CA foram nomeados em abril de 2015 com efeitos até maio de 2018, o vogal da CF foi nomeado em 2006 e o vogal do CTP foi nomeado em 2002. A cláusula X do protocolo não define prazo para a nomeação do Diretor encontrando-se o mesmo nomeado desde 2008 e em exercício de funções sem despacho de renomeação.

¹⁷ CA (cláusula VII), CTP (cláusula XII) e CF (cláusula XV).

entendimento de que cada ato de nomeação/renomeação deverá ser devidamente formalizado.

22. A análise à periodicidade das reuniões realizadas pelos órgãos permitiu concluir que, em geral, foi dado cumprimento às regras estabelecidas no protocolo. A CF¹⁸ e o CTP¹⁹ deram cumprimento parcial ao definido no protocolo do CEFOSAP²⁰, uma vez que não reuniram quatro vezes em 2018, mas apenas três e duas, respetivamente. Sobre esta matéria reforça-se a necessidade de funcionamento regular dos Órgãos da entidade e, também, o cumprimento do art.º 34.º do Código do Procedimento Administrativo de acordo com o qual as atas devem ser numeradas sequencialmente²¹.
23. Ainda que não se altere a matéria relatada, em **sede de contraditório** o CA alega que “(...) *não obstante todos os constrangimentos atuais, está a envidar todos os esforços necessários ao cumprimento (...)*” dos normativos legais relativos à periodicidade das reuniões dos órgãos sociais e que “(...) *em relação às atas das reuniões do Conselho Técnico-Pedagógico, as mesmas são, habitualmente, numeradas sequencialmente, sendo que, as incorreções encontradas, mais não foram, que lapsos, que reconhecemos e aos quais estamos atentos para que não se repitam*”.

2.1.3 Recursos Humanos

24. Nas relações laborais o regime aplicável é o do contrato individual de trabalho²² regulado pelo Código do Trabalho. A 31 de dezembro de 2018, o CEFOSAP contava com 45 funcionários efetivos e 1 funcionário temporário, em substituição de uma baixa médica com a seguinte distribuição por categoria profissional:

Diretor	Técnicos Superiores	Técnicos	Técnico Administrativo	Auxiliares	Total Geral
1	28	4	12	1	46
2%	61%	9%	26%	2%	100%

Fonte: Elementos disponibilizados à equipa de auditoria para análise da área do pessoal

25. Do quadro supra, verifica-se que a maioria dos trabalhadores do Centro são técnicos superiores (61%) e técnicos administrativos (26%).
26. Em termos de rotação de pessoal, durante o ano de 2018 registou-se a saída de três e a entrada de dois trabalhadores, terminando o ano com um total de 46 funcionários, número a que acrescem os titulares dos órgãos sociais.

¹⁸ A CF, em 2018, reuniu três vezes ao invés das quatro reuniões anuais previstas no Protocolo, conforme reuniões realizadas em 12 de abril, 18 de julho e em 18 de outubro de 2018.

¹⁹ O CTP, em 2018, reuniu em 13 de março e em 28 de novembro. Em 2019, reuniu em 15 de maio, em 24 de setembro e em 19 de dezembro, ficando, ainda, aquém da realização de quatro reuniões anuais, conforme previsto no protocolo.

²⁰ Vide cláusulas XVII n.º 1 (CF) e, XIV n.º 1 (CTP) do protocolo.

²¹ Verificaram-se incorreções na numeração das atas de 2018 e 2019 das reuniões do Conselho Técnico Pedagógico.

²² Art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 165/85.

2.1.4 Prestação de contas – Implementação do SNC-AP

27. No ano de 2018 o CEFOSAP iniciou a aplicação do novo referencial contabilístico, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, alterado pelos Decretos-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, e n.º 33/2018, de 15 de maio.
28. Assim, a conta aprovada pelos respetivos órgãos do CEFOSAP²³ foi submetida ao TC, em 26/06/2019²⁴, tendo por base a Instrução n.º 01/2019 – PG e a Resolução n.º 7/2018-2ª Secção.
29. Os documentos de prestação de contas foram objeto de revisão legal pela sociedade de revisores oficiais de contas “AUREN Auditores & Associados, SROC, S.A.”, que emitiu a seguinte opinião na Certificação Legal de Contas (CLC): *“(...) as demonstrações financeiras (...) apresentaram de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira do CEFOSAP (...), o seu desempenho financeiro e os fluxos de caixa (...) de acordo com o SNC-AP.”* Na CLC consta uma ênfase referente ao facto de o Centro ter adotado, pela primeira vez o SNC-AP, nos termos legais aplicáveis.
30. Na CLC é também emitida uma opinião sobre o relatório do CA, no sentido de o mesmo ter sido preparado de acordo com as leis e os regulamentos aplicáveis e de a informação nele constante ser coerente com as demonstrações financeiras auditadas e demonstrações orçamentais, não tendo sido identificadas incorreções materiais. No entanto, não existe uma opinião específica sobre as demonstrações orçamentais do CEFOSAP.
31. Em **sede de contraditório** os responsáveis alegam que, em 2018, os serviços contratados não abrangiam a análise da contabilidade orçamental e que *“No corrente ano a Certificação Legal de Contas já contempla uma “opinião” relativamente às demonstrações orçamentais do CEFOSAP.”*, tendo remetido a Certificação Legal de Contas de 2020, na qual consta a opinião do revisor oficial de contas sobre as demonstrações orçamentais.
32. O Centro não implementou a contabilidade de gestão nos termos previstos na NCP 27, apesar de efetuar registos por centros de custos, designadamente no âmbito da formação financiada através de fundos europeus, tendo os responsáveis alegado, em **sede de contraditório**, que se encontram a *“(...) analisar a NCP-27, no sentido de proceder ao desenvolvimento dos procedimentos necessários à sua aplicação (...)”*.
33. Sendo 2018 o primeiro ano de aplicação do SNC-AP e de acordo com o previsto neste normativo contabilístico, o CEFOSAP procedeu à divulgação de informação adicional relativa ao processo de transição, indicando que *“(...) as maiores variações ocorreram nas rubricas de investimento (e) (...) deveram-se à separação de ativos fixos tangíveis e ativos*

²³ O circuito de aprovação de contas da entidade encontra-se representado no [Anexo 5](#).

²⁴ Conta entrada para além do prazo legalmente fixado (30/04) mas a coberto de uma autorização concedida no âmbito do Pedido de Justificação de Remessa Intempestiva de Contas n.º 1134/2019.

intangíveis.” Não obstante o anexo às demonstrações financeiras apresentar um mapa comparativo dos valores do balanço em POCP e em SNC-AP, este não corresponde ao modelo previsto no Manual de Implementação do SNC-AP, da Comissão de Normalização Contabilística²⁵.

34. Este mapa é determinante para se identificarem os movimentos resultantes da transição de um referencial contabilístico para outro e para justificar, na situação em apreço, a alteração no valor do fundo patrimonial/património líquido e do passivo (mais de 300.000€, eventualmente associados a subsídios ao investimento) e a inexistência de registos da conta específica prevista no SNC-AP para espelhar os movimentos da transição (conta 564 - ajustamentos de transição para o SNC-AP).
35. Em **sede de contraditório**, os responsáveis enviam “(...) o quadro *“Reconciliação para o Balanço de abertura de acordo com o SNC-AP – 2018” (Anexo III)*” e, alegam que:
- a) “(...) *“Outras variações no património líquido”, reflete a contabilização do subsídio para o investimento, (...) que nos anos anteriores a 2018, eram lançados na conta 27 e, mediante o (...) SNC-AP, passaram a ser lançados na conta 59”.*
 - b) Os “(...) *movimentos de transição (conta 564 – ajustamentos de transição para SNC-AP) simplesmente não existiram*”.

Não obstante ter sido remetido, em sede de contraditório, o mapa de “Reconciliação para o Balanço de abertura de acordo com o SNC-AP”, o mesmo não foi adequadamente preenchido²⁶ e não evidencia as alterações de registos decorrentes da transição de regimes contabilísticos, pelo que se mantém a pertinência desta matéria.

36. Refira-se, por último, que a gestão documental é efetuada através de duas ferramentas informáticas: D&C e HumanTraining. O software D&C incorpora a gestão contabilística, financeira e operacional, sendo de referir que os mesmos se interligam com recurso à transferência de ficheiros. No âmbito dos recursos humanos, o controlo de assiduidade é efetuado através de registo de entrada e saída em relógio de ponto digital, sendo que a informação recolhida é integrada de forma automática no módulo através do qual se processam os vencimentos. O processamento dos vencimentos é realizado através de módulo informático que é integrado com a contabilidade e a tesouraria.
37. Por seu turno, o HumanTraining destina-se à gestão da atividade formativa do CEFOSAP, incluindo o processamento dos pagamentos aos formandos, sendo que a informação entre as aplicações é integrada através de ficheiro.

²⁵ Apesar de solicitado durante o decurso da ação, este mapa não foi apresentado pelo CEFOSAP.

²⁶ Na coluna relativa a “Valores conforme normativo anterior”, que deveria evidenciar os valores com que o ano de 2017 fechou e de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública, foram repetidos os valores obtidos com a transição para o SNC-AP e não foram identificados os movimentos resultantes das reclassificações efetuadas por força dessa transição.

2.2 Sistema de Controlo Interno

2.2.1 Organização Geral

38. A atividade do CEFOSAP assenta em três instrumentos de gestão previsional e de controlo de gestão²⁷, a saber: planos de atividades e financeiros plurianuais²⁸, planos de atividade e orçamentos anuais²⁹, e relatórios trimestrais de controlo orçamental³⁰.
39. No âmbito do processo de aprovação do **plano de atividades e orçamento de 2018**³¹, constatou-se a ausência de envio formal deste documento pelo CEFOSAP à UGT, e conseqüente aprovação de princípio³², não obstante aquela Central Sindical se encontrar representada pelo Secretário-Geral e pelo Tesoureiro, os quais integram o CA do CEFOSAP, assinando o referido documento, enquanto seus membros. De acordo com os responsáveis do Centro, o Plano de atividades e orçamento foi entregue em mãos aos representantes legais da UGT, aquando da sua assinatura, não tendo sido manifestadas quaisquer discordâncias.
40. Não obstante o CEFOSAP ter enviado ao IEFP o documento em análise, não foi evidenciada a aprovação de princípio, pelo IEFP, no prazo de 90 dias, conforme dispõe o Protocolo, nem a interpelação do IEFP, para os devidos efeitos, nos termos dos n.ºs 4 e 5, do art.º 130.º, do CPA.
41. No que respeita à não emissão do parecer da Comissão de Fiscalização sobre o Plano de Atividades e Orçamento de 2018, a entidade justificou esta situação referindo que *“(...) este período representou uma altura de transição nos serviços (...) sendo que, por lapso, não foi efetuado. Nesta sede, salienta-se que este ano foi o único ano em que não se verificou o cumprimento deste normativo legal”*³³.
42. No ano de 2018, não foram elaborados **relatórios trimestrais de controlo orçamental**, mas apenas relatórios semestrais, que englobam a informação acumulada, e que foram submetidos a parecer da CF e analisados nas reuniões de 18/07/2018 (execução orçamental a 30/06/2018) e de 12/04/2019 (execução orçamental a 31/12/2018)³⁴.
43. Conseqüentemente, não foi possível a aprovação destes relatórios pelo CA^{35 36} situação que não determinou a ausência de controlo da execução orçamental do Centro, uma vez que, mensalmente, é submetido ao CA informação sobre a execução orçamental geral e por

²⁷ Definidos na cláusula XIX do protocolo.

²⁸ Cláusula XX *ex vi* da cláusula XIX al. a).

²⁹ Cláusula XXI *ex vi* da cláusula XIX al. b).

³⁰ Cláusula XX *ex vi* da cláusula XIX al. c).

³¹ De acordo com o circuito de aprovação do Plano de atividades e orçamento anual constante do Anexo 6.

³² Conforme estatui a cláusula XXI, n.º 2, do protocolo.

³³ Conforme informação prestada na resposta ao TC de 28 de julho de 2020.

³⁴ Conforme informação do CEFOSAP prestada na resposta ao ofício do TC de 28 de julho de 2020.

³⁵ No prazo de 15 dias relativamente ao trimestre em causa, conforme previsto no n.º 4 da cláusula XXI do Protocolo.

³⁶ Apenas o relatório de 11 de julho de 2018, com reporte de informação a 30 de junho daquele ano, foi submetido no prazo de 15 dias previsto no protocolo.

atividade, com a informação consolidada até ao mês anterior, como se pode comprovar pela documentação remetida³⁷.

44. Sobre a aprovação e elaboração dos instrumentos de gestão mencionados, importa salientar a necessidade de dar cumprimento às disposições estabelecidas no protocolo de criação do CEFOSAP, concretamente os procedimentos de aprovação de princípio do plano de atividades e orçamento e do acompanhamento trimestral da execução orçamental.
45. Em **sede de contraditório** os responsáveis informaram sobre os procedimentos que irão adotar quanto à aprovação do Plano de Atividades³⁸ e, quanto ao acompanhamento trimestral da execução orçamental alegam que *“(...) já estão a ser apresentados, ao Conselho de Administração, para aprovação, os relatórios de execução orçamental, (...)”*.

2.2.2 Avaliação do Sistema do Controlo Interno

46. O exame dos procedimentos do controlo interno instituídos evidenciou os seguintes pontos fortes e pontos que carecem de melhoria, concluindo-se que o sistema de controlo interno do Centro é regular, uma vez que se considera que a operacionalidade dos procedimentos garante níveis de segurança e de fiabilidade adequados:

Área	Pontos fortes	Pontos que carecem de melhoria
Organização Geral	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Existência de Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e respetivo relatório de execução; <input checked="" type="checkbox"/> Orientações técnicas escritas sobre a utilização de viaturas, fundo maneiio, economato e contratação de formadores; <input checked="" type="checkbox"/> Existência de segregação de funções entre quem compra, quem regista/processa e quem paga. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ausência de Manual de Controlo Interno; <input type="checkbox"/> Ausência de aprovação do plano de atividades e orçamento pela UGT e pelo IEFP; <input type="checkbox"/> Não especialização de despesas de carácter regular e previsível³⁹.
Meios Financeiros Líquidos	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Os fundos fixos de caixa são usados para despesas de reduzido valor e de carácter urgente; <input checked="" type="checkbox"/> Realização mensal de fecho de caixa, com contagens físicas⁴⁰; 	

³⁷ A saber, relatórios de: 22/03, reporte a 28/02; de 24/05, reporte a 30/04; de 11/07, reporte a 30/06; de 23/10, reporte a 30/09; de 20/02, reporte a 31/01; de 08/06, reporte a 31/05; de 07/09, reporte a 31/08; de 13/11, reporte a 31/10 e, de 14/01, reporte a 31/12, do ano de 2018.

³⁸ “a) Proceder ao envio do Plano de Atividades, para aprovação, aos outorgantes;

b) Aguardar 90 dias pela resposta;

c) Na ausência de respostas, remeter, no prazo de 10 dias, novo ofício a interpelar os outorgantes para cumprimento desta obrigatoriedade;

d) Após interpelação, e em caso de falta de resposta, este organismo considerará que o Plano de Atividades foi aprovado”.

³⁹ A título de exemplo, o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

⁴⁰ O fecho do caixa de Lisboa à data de 31 dezembro de 2019 foi validado pela equipa de auditoria através de contagem física no dia 15 de janeiro de 2020, não havendo nenhuma movimentação do caixa de Lisboa entre estas datas.

Área	Pontos fortes	Pontos que carecem de melhoria
	<input checked="" type="checkbox"/> A administração do <i>homebanking</i> está, por delegação de competências, a cargo do Diretor ⁴¹ ; <input checked="" type="checkbox"/> Pagamentos a fornecedores e de bolsas realizados por transferência bancária.	
Ativos Fixos Tangíveis (AFT) e Ativos Intangíveis (AI)	<input checked="" type="checkbox"/> Utilização do método de inventariação por etiquetagem (com leitor de barras).	<input checked="" type="checkbox"/> Existência de bens obsoletos nas listagens dos ativos fixos tangíveis e dos ativos intangíveis; <input checked="" type="checkbox"/> Inexistência de definição dos bens que devem ser considerados gastos e os que devem constar dos ativos
Contratação Pública	<input checked="" type="checkbox"/> Levantamento anual das necessidades de aquisição de bens/serviços e locações.	<input checked="" type="checkbox"/> As funções do gestor de contrato não abrangem a elaboração de um relatório com metas definidas.
Pessoal	<input checked="" type="checkbox"/> Existência de segregação de funções entre controlo de assiduidade, processamento e pagamentos aos trabalhadores.	
Formações	<input checked="" type="checkbox"/> Adequada organização e justificação dos processos de atribuição dos apoios sociais; <input checked="" type="checkbox"/> Existência de regulamento do formador e do formando; <input checked="" type="checkbox"/> Existência de bolsa de formadores sujeitos a avaliação e controlo de desempenho;	

47. Sobre a inexistência de norma/manual de controlo interno, designadamente para a área administrativa e financeira, o Centro indicou⁴².que “(...) dispõe de normas técnicas, circulares e documentos informativos para as mais diversas áreas (...) devidamente divulgados e publicitados na internet ou mediante circuitos internos (...). Assim sendo, (...) o CEFOSAP encontra-se, neste momento, a formalizar a elaboração de Manuais de controlo interno para a área administrativa e financeira através da compilação das diferentes orientações técnicas e circulares informativas em vigor no Centro, aproveitando (...) para analisar e rever os procedimentos vigentes.”
48. Não obstante, reforça-se a necessidade de o Centro rever e atualizar as normas em vigor, compilando-as e sistematizando-as e alargando a definição de procedimentos de controlo interno a áreas ainda não consideradas em normas avulso.
49. Em **sede de contraditório**, os responsáveis informam que “(...) o CEFOSAP, procedeu à compilação das diversas normas e orientações internas tendo realizado manuais de

⁴¹ A delegação de competências do CA, através da ata n.º 248, define a autorização para efetuar pagamentos por transferência bancária de todos os pagamentos decorrentes de contratos em vigor e obrigações legais até 20.000 €.

⁴² Cfr. questão 4 do ofício n.º S 22939/2020, de 28 de julho.

procedimentos (Serviços Administrativo e Serviço Financeiro), devidamente rubricados pelos membros do Conselho de Administração” e que os mesmos serão objeto de constante atualização. “A atestar esta permanente preocupação com a atualização dos manuais, junta-se (...) os referidos instrumentos, nos quais já estão vertidas algumas alterações (...) referindo-se a título meramente exemplificativo, a figura do gestor do contrato (...).”

Nos documentos remetidos é possível observar a introdução de algumas alterações às normas anteriormente existentes, mas será ainda necessário que este documento seja aprovado pelo CA e sejam atualizadas as referências legais e conceptuais que o novo sistema de normalização contabilística introduziu. Assim, não obstante se reconhecer o desenvolvimento de esforços no sentido de melhorar o controlo interno da entidade, mantém-se a conclusão e recomendação da VEC.

2.3 Análise económico-financeira e orçamental

2.3.1 Análise económico-financeira

2.3.1.1 Balanço

2.3.1.1.1 Análise global

50. O Balanço de 2018 do CEFOSAP evidencia um ativo de 374.613€ e um passivo de 141.840€ e um património líquido de 232.774€ (Anexo 7).
51. O ativo é composto essencialmente por ativos fixos tangíveis (AFT) (78%), designadamente equipamento administrativo e edifícios, diferimentos (14%), relacionados com o pagamento das rendas do início de 2019, e caixa e depósitos (6%).
52. O passivo é composto por outras contas a pagar relativas a acréscimos de gastos, a maioria dos quais relativos a férias e subsídios de férias, sendo de mencionar a inexistência de dívidas a fornecedores. Da circularização de terceiros, efetuada junto de 36 entidades, responderam 19, não tendo sido encontradas divergências nas confirmações.
53. No património líquido a rubrica mais significativa é a que reflete as outras variações, relativas a subsídios ao investimento, evidenciando-se a existência de resultados transitados negativos e um resultado líquido positivo em 2018.

2.3.1.1.2 Ativo Fixo Tangível e Ativo Intangível

54. Nos AFT a rubrica com maior representatividade é a relativa ao “equipamento administrativo” (55%) que inclui, designadamente, computadores e monitores utilizados nas formações do CEFOSAP (Anexo 8). Em 2018 esta rubrica teve um aumento de 55.645,40€, dos quais 47.695,71€ são referentes à aquisição de 34 computadores e 6.007,25€ à aquisição de 43 monitores.

55. O montante registado na rubrica “edifícios e outras construções” (31% do AFT) resulta da realização, em 2010, de uma empreitada no edifício cujo proprietário é o IEFP e onde se encontra localizada a delegação do Porto, ao abrigo de um contrato de comodato, celebrado em 06/12/2010.
56. No exercício de 2017, foi reconhecida uma “perda em imobilizações”, no valor de 891.428,36€. Este montante respeitava essencialmente a empreitadas efetuadas nas instalações que o CEFOSAP ocupava, em Lisboa, ao abrigo de um contrato de locação e a bens existentes nessas instalações, que não eram passíveis de serem transferidos, e que, na sequência da mudança de instalações do CEFOSAP⁴³, foram abatidos do então “imobilizado” do Centro.
57. Atualmente, tanto o contrato de sublocação do edifício-sede (Lisboa), celebrado com a UGT, como o contrato de comodato (Porto), celebrado com o IEFP, prevê que todas as benfeitorias realizadas são propriedade⁴⁴ dos locadores, estando o CEFOSAP (sublocatário) responsável por manter os locais sublocados em perfeito estado de conservação⁴⁵. A contabilidade reflete o valor líquido de 92.780,65€, referente essencialmente a obras efetuadas em 2010 no edifício locado no Porto, no valor global de 98.083,18€, e que se encontram a ser amortizadas a uma taxa anual de 0,67%, a que corresponde uma vida útil de 150 anos.
58. Sendo possível o reconhecimento de obras realizadas em propriedade alheia como AFT do locatário, importa chamar a atenção que o período de vida útil atribuído às mesmas deve ser coerente com os prazos dos contratos de locação subscritos⁴⁶, de forma a que uma eventual mudança de instalações no fim do mesmo não tenha impacto no património líquido do Centro, tal como aconteceu em 2017⁴⁷.
59. Em **sede de contraditório**, os responsáveis referem que no Manual de Procedimentos já consideram *“(…) as regras a ter em consideração, na abertura das fichas de bens, no sentido de garantir a harmonia entre o seu período de vida útil (bens) e os prazos de vigência dos contratos subjacentes”*.

Não obstante se reconhecer o desenvolvimento de esforços, pelos responsáveis, no sentido de melhorar o controlo interno da entidade, mantém-se a conclusão e recomendação da VEC, porquanto se mostra imprescindível a aprovação do manual e a clarificação das situações em que é necessária a adequação das vidas úteis dos bens aos prazos dos contratos.

⁴³ Da antiga sede nas Olaias para as atuais instalações, o que determinou que as benfeitorias realizadas ficaram na propriedade do locador (IEFP).

⁴⁴ Conforme cláusula 6.ª n.º 4 do contrato com a UGT e a cláusula 5.ª do contrato com o IEFP.

⁴⁵ Conforme cláusula 6.ª do contrato de sublocação celebrado entre o CEFOSAP e a UGT, em 22 de abril de 2016.

⁴⁶ 20 anos no caso do contrato de sublocação com a UGT e de 1 ano, renovável por iguais períodos sucessivos, relativamente ao contrato de comodato com o IEFP.

⁴⁷ A situação descrita no parágrafo anterior determinou uma perda do património líquido de 83%.

2.3.1.1.3 Meios Financeiros Líquidos – Ativo Corrente

60. O saldo de caixa e depósitos ascende, em 31/12/2018, a 20.636€, dos quais 1.115,70€ em caixa e 19.520,69€ em depósito na única conta bancária junto do Centro, aberta na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP, E.P.E.)⁴⁸, em cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado (Anexo 9).
61. No CEFOSAP foram constituídos dois fundos de caixa, um sob a responsabilidade da tesoureira (1.000€), em Lisboa, e outro à guarda da responsável da delegação do Porto (250€), sendo de referir que os mesmos se disciplinam por uma orientação técnica de 2017⁴⁹. A reposição dos fundos fixos de caixa é realizada através de reforços oriundos da conta bancária do CEFOSAP⁵⁰, sendo que as despesas suportadas pelos mesmos são de reduzido valor e de caráter urgente⁵¹, mediante apresentação de autorização de aquisição, em conjunto com os documentos de despesa.

2.3.1.2 Demonstração de Resultados

62. Em 2018, os rendimentos do CEFOSAP ascenderam a 3.123.508,15€ e os gastos a 3.060.998,02€, do que resulta o apuramento de um resultado líquido de 62.510,13€ (Anexo 10).
63. Nos **rendimentos** destaca-se que 94,52% dos mesmos respeitam às transferências recebidas do IEFP para financiamento do Centro.
64. A rubrica de “prestação de serviços”, no valor de 81.820€, refere-se às taxas de inscrição “pagas” pelos formandos. O valor das taxas de inscrição é diferenciado consoante a sindicalização, ou não, do formando e o número de horas formativas, e encontra-se disciplinado no regulamento do formando do CEFOSAP.
65. Os “outros rendimentos”, no valor de 89.258,48€, referem-se, na sua maioria (96%), ao reconhecimento anual do rendimento associado às transferências do IEFP destinadas ao investimento, de acordo com a amortização dos bens adquiridos, por contrapartida de uma redução do Património Líquido.
66. Nos **gastos** do CEFOSAP, de 2018, salienta-se o peso relativo das rubricas “fornecimentos e serviços externos” (45 %) e de “gastos com pessoal” (36 %), que estão enquadrados com a natureza da atividade desenvolvida (Anexo 11 e Anexo 12, respetivamente).

⁴⁸ A circularização bancária efetuada pela sociedade de revisores oficiais de contas AUREN, no dia 27 de fevereiro de 2019, bem como os registos do Banco de Portugal, consultados pela equipa de auditoria, confirmam a existência de apenas esta conta bancária.

⁴⁹ Orientação técnica n.º 1/2017, de 14 de novembro, que estabelece as regras e procedimentos a observar nas despesas a efetuar por fundo de manei.

⁵⁰ Para o efeito as responsáveis dispõem de um cartão bancário do IGCP.

⁵¹ A título de exemplo: materiais de limpeza, CTT ou lavagem de viaturas.

67. As “transferências e subsídios concedidos”, que representam cerca de 15% dos custos, abrangem os valores dos subsídios pagos aos formandos, designadamente bolsas de formação (8%), encargos com alimentação (85%), transporte e alojamento (5%) e subsídio de acolhimento (0,2%) (Anexo 13).
68. De referir que foram identificados sete documentos de despesa, no valor de 25.902,07€, referentes ao período económico de 2017, mas contabilizadas em 2018, o que evidencia que não foi observada a base do acréscimo e da especialização que deve nortear a preparação e apresentação das demonstrações financeiras⁵².

2.3.1.3 Indicadores económico-financeiros

69. Tendo por base os valores constantes das demonstrações financeiras do CEFOSAP, foi calculado um conjunto de indicadores que se resume no seguinte quadro:

Dimensão	Indicador	2018
Liquidez	Liquidez Geral	0,15
	Liquidez Reduzida	0,15
	Liquidez Imediata	0,15
Rentabilidade	Rentabilidade operacional do Volume de Negócios	77,05
	Rentabilidade do Património Líquido	26,85
	Rentabilidade Operacional do Ativo	16,83
Atividade	Grau de rotação do Ativo	0,22
Estrutura Financeira	Autonomia Financeira	0,62
	Solvabilidade	1,64
	Endividamento	0,38

70. Relativamente aos indicadores de liquidez, apontam para uma substancial falta de liquidez, ou seja, o Centro não demonstra ter capacidade de gerar meios líquidos suficientes para satisfazer os compromissos exigíveis a curto prazo. Esta situação deriva de o funcionamento do CEFOSAP estar dependente essencialmente das transferências do IEFP.
71. Dos rácios de rentabilidade apresentados, verifica-se uma boa expressão na rentabilidade operacional do volume de negócios, devendo-se às taxas de inscrição dos formandos nas ações de formação. Quanto à rentabilidade do património líquido é de referir que, para este indicador, contribui o resultado de períodos anteriores e outras variações no património líquido.
72. No que concerne aos indicadores de estrutura financeira, o Centro apresenta um bom desempenho com uma boa autonomia financeira com 62 % dos ativos financiados pelo património líquido, e um nível de endividamento de 38 %. Em termos de solvabilidade resulta que o CEFOSAP apresenta um rácio superior a 1, ou seja, o património líquido é suficiente para cobrir todas as obrigações decorrentes do passivo.

⁵² Cfr. n.º 3 do ponto 2 da NCP 1: “A presente Norma aplica-se a todas as demonstrações financeiras de finalidade geral, preparadas e apresentadas segundo a contabilidade na base do acréscimo, de acordo com a Estrutura Concetual e as NCP.” e, também, o princípio do acréscimo previsto no Plano Oficial de Contabilidade Pública, relativamente às contas de 2017.

2.3.2 Análise orçamental

2.3.2.1 Receita

73. A execução orçamental da receita ascendeu, em 2018, a 3.105.305€, sendo de referir que 97% deste montante provém das transferências do IEFP (Anexo 15):

Descrição	Previsão inicial	Previsão corrigida	Orçamento executado	Taxa de execução	Estrutura
R5 - Transferências correntes	3 778 503,00 €	3 778 503,00 €	2 952 451,00 €	78,14%	95,08%
R6 - Venda de bens e serviços	180 880,00 €	180 880,00 €	81 820,00 €	45,23%	2,63%
R7 - Outras receitas correntes	100,00 €	100,00 €	- €	0,00%	0,00%
R9 - Transferências de capital	75 000,00 €	75 000,00 €	67 350,00 €	89,80%	2,17%
R14 – Saldo da gerência anterior	- €	3 684,00 €	3 684,00 €	100,00%	0,12%
Receita - Total	4 034 483,00 €	4 038 167,00 €	3 105 305,00 €	76,90%	100%

74. A receita apresenta uma taxa de execução global de cerca de 77%, sendo de destacar a rubrica “vendas de bens e serviços” que evidencia uma execução inferior a 50%.
75. Da análise documental efetuada, verificou-se que, aquando da inscrição dos formandos nas ações promovidas pelo CEFOSAP, não é cobrada a **taxa de inscrição**, nem registada a receita, no momento. A arrecadação destes montantes é realizada por compensação dos apoios sociais devidos aos formandos, sendo no momento do pagamento dos apoios reconhecida a receita da taxa de inscrição e registado o ciclo orçamental referente à mesma.
76. De acordo com os responsáveis, a não cobrança efetiva desta taxa de inscrição está relacionada com a necessidade de não se pretender privar o acesso à formação por parte dos potenciais formandos pelo que, atenta a missão de interesse público que este Centro desenvolve, optou-se pela dedução da taxa de inscrição nos subsídios pagos aos formandos.
77. Contudo, nos casos em que o formando desiste da formação, perdendo o direito aos apoios sociais, o CEFOSAP opta por não arrecadar nem registar esta receita, por não ter forma de a cobrar, situação que, apesar de não ter um impacto material nas contas do Centro, resulta no não reconhecimento de receita e de rendimentos associados à inscrição ainda que, posteriormente, fosse necessário o reconhecimento de eventual imparidade da dívida registada.
78. Do quadro supra verifica-se que o **financiamento do CEFOSAP** é assegurado, em 97%, por transferências provenientes do IEFP, as quais decorrem do respetivo Protocolo de criação, celebrado entre o IEFP e a UGT, de acordo com o qual (cláusula XXIII) cabe (Anexo 16):
- À UGT a comparticipação de 5 % das despesas de funcionamento (n.º 2), sendo que as importâncias pagas a título de inscrição nos cursos integram a comparticipação da UGT (n.º 4);

- b) Ao IEFP cabe suportar 100 % das despesas com instalações e equipamento (n.º 1), 95 % das despesas de funcionamento (n.º 2) e a totalidade das despesas de funcionamento das ações de formação cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu, ou de interesse nacional, deduzidas de eventuais receitas geradas por estas ações (n.º 3).
79. Durante o exercício de 2018 não se registou nenhuma transferência da UGT ao CEFOSAP. Paralelamente, em 2018, foi registado um total de 81.820 € em taxas de inscrição, o que representa 2,8% da despesa corrente⁵³. Assim, deverá o Centro diligenciar no sentido de ser observada a cláusula XXIII do protocolo e de fazer constar nos documentos de prestação de contas informação clara e suficiente que permita concluir sobre o cumprimento das percentagens de financiamento estabelecidas no mesmo.
80. Em **sede de contraditório**, os responsáveis alegam que a questão da percentagem de comparticipação deve ter em consideração a natureza e a finalidade da UGT concluindo que *“(…) perante a impossibilidade de cumprimento por parte do outorgante UGT da comparticipação que é devida, esta matéria tem sido, desde sempre, gerida na esfera Política, encontrando-se estribada em acordos políticos entre o outorgante UGT e os sucessivos governos”*.

A matéria alegada permite clarificar a ligação entre o CEFOSAP e a UGT mas não altera o relatado quanto à necessidade de ser observado o estabelecido no Protocolo de constituição do Centro, designadamente a respetiva cláusula XXIII.

2.3.2.2 Despesa

81. A execução orçamental da despesa, que ascendeu a 3.038.939€, resulta, essencialmente, das aquisições de bens e serviços (46%), que incluem o pagamento aos formadores contratados pelo Centro, das despesas com pessoal (36%) e das transferências correntes (15%), que abrangem o pagamento de subsídios aos formandos:

Descrição	Dotação inicial	Dotação corrigida	Orçamento Executado	Taxa de execução	Estrutura
D1 - Despesas com o pessoal	1 310 800,00 €	1 343 352,00 €	1 087 259,00 €	80,94%	35,78%
D2 - Aquisição de bens e serviços	2 076 352,00 €	2 023 800,00 €	1 396 052,00 €	68,98%	45,94%
D4 - Transferências correntes	539 117,00 €	557 854,00 €	462 227,00 €	82,86%	15,21%
D5 - Subsídios	12 500,00 €	13 763,00 €	13 763,00 €	100,00%	0,45%
D6 - Outras despesas correntes	20 714,00 €	20 714,00 €	12 290,00 €	59,33%	0,40%
D7 - Investimento	75 000,00 €	75 000,00 €	67 348,00 €	89,80%	2,22%
Despesa - Total	4 034 483,00 €	4 034 483,00 €	3 038 939,00 €	75,32%	100%

⁵³ Cabe referir que 97,86% das ações desenvolvidas pelo CEFOSAP encontrava-se enquadrada na modalidade de ações financiadas por fundos europeus ou de interesse nacional. Em 2018, foram executadas 327 ações, das quais sete (2,14%) foram classificadas como ações fora do CNQ, não tendo sido objeto de qualquer comparticipação – conforme Relatório de Atividades de 2018, pág. 3, e “Lista das ações fora CNQ”, inclusa no ponto 33 da resposta ao já citado ofício do TC.

82. No que concerne o processo orçamental, das análises efetuadas constatou-se que foram cumpridos os registos de cabimentação, compromisso e obrigação.
83. Da análise realizada à área dos “Fornecimentos e Serviços Externos” resultaram várias situações a relatar, nomeadamente:
- Em oito recibos-verdes⁵⁴ emitidos pelos formadores a descrição é insuficiente e não detalhada, estando em falta o número do compromisso e o descritivo do serviço prestado. No entanto, esta informação consta dos registos nas bases de dados do Centro;
 - Nas despesas com viagens internacionais, via aérea, não se encontravam anexos à documentação, os respetivos bilhetes de embarque⁵⁵.
84. Estas situações evidenciam falhas de controlo interno que devem ser ultrapassadas, devendo ser incluídos no Manual de Controlo Interno em elaboração, procedimentos que obstem a estas situações e à existência de despesas insuficientemente justificadas e/ou documentadas.
85. Em **sede de contraditório** os responsáveis alegam que introduziram *“(...) em diversos documentos a obrigatoriedade, por parte dos prestadores de serviços, de colocação no documento de quitação (fatura-recibo), dos seguintes elementos: número de compromisso e descritivo do serviço prestado.”* e que *“(...) fez constar no manual de procedimentos do Serviço Financeiro, a exigência de proceder à junção dos respetivos bilhetes de embarque, quando oportuno, nas despesas com viagens aéreas”*.
- Sendo que o manual apresentado em sede de contraditório não apresenta evidência de ter sido aprovado, mantém-se a conclusão e recomendação formuladas, pese embora se reconheça o esforço dos responsáveis no sentido de ultrapassarem as deficiências identificadas.

2.3.2.2.1 Subsídios atribuídos a formandos

86. Registou-se o pagamento a formandos de um **“subsídio de acolhimento”** referente ao reembolso de despesas com creches e jardins de infância⁵⁶ que não se encontra previsto no regulamento do formando do CEFOSAP (art.º 12.º). No entanto, sobre esta matéria, o “Guia de atribuição de apoios sociais a formandos” do IEFP, de setembro de 2017, já contemplava, no seu ponto 2.4, como despesas elegíveis para efeitos da atribuição aos formandos o “subsídio de acolhimento”, desde que preencham os requisitos definidos na lei⁵⁷.

⁵⁴ O que correspondeu à totalidade da amostra da rubrica “Fornecimentos e Serviços Externos”.

⁵⁵ Vide Proc. N.º 2018/074 – Informação n.º 121/2018, de setembro.

⁵⁶ Em 2018 o total de subsídios desta natureza pagos ascendeu a 920,75€.

⁵⁷ Portaria n.º 60-A/2015, de 2 de março, alterada pelas Portarias n.º 242/2015, de 13 de agosto, n.º 122/2016, de 4 de maio, n.º 129/2017, de 5 de abril, n.º 19/2018, de 17 de janeiro, 175/2018, de 19 de junho, n.º 382/2019, de 23 de outubro.

87. No âmbito do referido Guia verificou-se, ainda, que o art.º 12.º com a epígrafe “Bolsas e Subsídios dos Formandos” do “Regulamento do Formando” do CEFOSAP, também se encontra desadequado no que respeita às percentagens do IAS do subsídio de transporte (atualmente são 15% ao invés de 10% previstos no regulamento)⁵⁸ e de Bolsas de formação (até 65% ao invés de 50%)⁵⁹, pelo que deverão os responsáveis promover a atualização do Regulamento e a sua harmonização com o regulamento do IEFP.
88. Em **sede de contraditório**, os responsáveis informam que em 2018, no “(...) *Regulamento em vigor, já se encontrava previsto o subsídio de acolhimento, bem como a percentagem de 15% para o subsídio de transporte.*” e que “(...) *a percentagem relativa às bolsas de formação não se encontrava atualizada, de acordo com a Portaria n.º 175/2018, de 19 de junho, uma vez que esta alteração foi implementada em 2019, na sequência de uma orientação do IEFP. (...) Mais se informa que, na versão vigente, o Regulamento do Formando, encontra-se devidamente atualizado e harmonizado com o regulamento do IEFP, com as adaptações necessárias atendendo à natureza e especificidades do CEFOSAP.*”.

Da análise à documentação agora remetida constata-se que o Regulamento do Formando já contempla as atualizações mencionadas, pelo que se considera a situação regularizada, chamando-se a atenção para a necessidade de a correspondente publicitação no site institucional do CEFOSAP ser devidamente atualizada.

2.3.2.2.2 Despesas com eventos e com deslocações

89. No âmbito da análise das aquisições de bens e serviços, verificou-se a existência de várias despesas associadas a eventos e conferências organizados pela UGT e outras organizações sindicais, no valor global de 21.761,53€, incluindo restauração, alojamento e viagens dos participantes, cujo enquadramento no âmbito da ação do CEFOSAP não se mostra suficientemente clarificado (cfr. Anexo 17).
90. Estas despesas foram aprovadas pelo Conselho de Administração e, de acordo com a justificação apresentada pelo Centro⁶⁰, “(...) *as atividades em causa se encontram legalmente enquadradas nas atribuições do Centro, afigurando-se, por isso, totalmente legítimas as despesas suportadas.*”
91. Acresce ainda que se apurou a existência de deslocações ao estrangeiro, no valor de 4 949,05 €, dos vogais do Conselho de Administração e do Diretor do CEFOSAP, em representação da UGT, para participação em eventos para os quais não foi demonstrada

⁵⁸ Ver ponto 2.3 do “Guia de atribuição de apoios sociais a formandos”, do IEFP.

⁵⁹ Ver ponto 2.1.1 do “Guia de atribuição de apoios sociais a formandos” do IEFP, conforme redação dada pela Portaria n.º 175/2018, de 19 de junho, com produção de efeitos a março de 2018.

⁶⁰ Em resposta ao ofício n.º S 22939/2020, de 27 de julho.

evidência de se enquadrarem, exclusivamente, no âmbito de ação do CEFOSAP⁶¹. Esta matéria já foi alvo de recomendação por parte da auditoria em 2017, realizada pelo IEFP, que recomenda que *“(...) os representantes do IEFP, I.P. nos órgãos sociais do CEFOSAP, deverão acautelar que os apoios concedidos pelo IEFP, I.P. se destinam a financiar atividades que se enquadram nas atribuições definidas para este Centro de Formação Profissional, devendo ser distinguidas as atribuições específicas da entidade CEFOSAP, das atribuições da entidade UGT”*.

92. Atendendo à natureza dos eventos que originaram as despesas em causa e que os mesmos evidenciam estar relacionados com atividade que não cabe ao CEFOSAP desenvolver, reitera-se a recomendação do IEFP, devendo, em situações em que seja admissível que o Centro suporte despesas desta natureza, ser explicitamente identificado, aquando da respetiva autorização, o enquadramento das mesmas face às atribuições definidas no protocolo do CEFOSAP e, bem assim, ser divulgada informação adicional às demonstrações financeiras e orçamentais, que justifique a realização das mesmas.
93. No **exercício do contraditório**, os responsáveis reiteram a resposta anteriormente dada, reforçando que *“(...) a formação sindical faz parte integrante das suas atribuições. Consequentemente, são legitimamente organizados com a UGT (ou estruturas sindicais afetas a esta Central Sindical) diversas atividades formativas (seminários/conferências), participando este organismo, nomeadamente, nos custos com a restauração e viagens.”*. No entanto, *“(...) reconhecemos que, nos procedimentos de aquisição que estão na génese da realização destas despesas, poderá não estar devidamente fundamentado e explicitado a natureza das mesmas, o que, legitimamente, poderá conduzir à interpretação de que estas não se enquadrem nas atribuições do Centro. Assim sendo, (...) o CEFOSAP irá, de futuro, ter cuidado acrescido na fundamentação/justificação destas despesas, por forma a não existirem dúvidas quanto à sua elegibilidade”*.

Não obstante o alegado, e as justificações apresentadas, o TC mantém a sua análise e conclusões, no sentido de as despesas desta natureza que venham a ser suportadas pelo CEFOSAP, sejam pormenorizadamente justificadas e enquadradas nas atribuições do CEFOSAP, dando também cumprimento à recomendação do IEFP.

2.3.2.2.3 Contrato de sublocação (Lisboa)

94. Em 22/04/2016 foi celebrado, entre o CEFOSAP e a UGT, pelo período de 20 anos, e com efeitos a 01/06/2016, um contrato de sublocação relativo a partes do imóvel,⁶² sito da Rua Vitorino Nemésio, para instalação dos serviços do CEFOSAP. De acordo com a cláusula sexta deste contrato *“(...) o 2.º Outorgante [CEFOSAP] obriga-se a manter os locais*

⁶¹ Conforme Proc. n.º 2018/074 – Informação n.º 121/2018, de 11 de setembro, e apoio a seminário internacional UGT/CEFOSAP – UNTC-CS, realizado em 31 de agosto na cidade da Praia.

⁶² 68% referentes ao CEFOSAP e 32% referentes à UGT, de acordo com a Ata n.º 233 do CA, de 22 de junho de 2016.

sublocados em perfeito estado de conservação, ressalvadas as deteriorações inerentes a uma prudente utilização.” e “(...) todas as benfeitorias efetuadas pelo 2.º Outorgante [CEFOSAP] ficarão a fazer parte do imóvel, não podendo este exigir qualquer indemnização à 1.º Outorgante [UGT].”.

95. Prevê ainda o mesmo contrato de sublocação, na sua cláusula sétima que *“(...) as despesas inerentes à utilização do imóvel, designadamente, impostos, taxas, seguros, água, energia elétrica, gás, sistemas mecânicos e elétricos existentes (...) serão suportados (...) na proporção da permissão que cada um deles [CEFOSAP e UGT] ocupa no imóvel.”*
96. Constatou-se que, em 2018, o CEFOSAP participou em 68% em diversos gastos com o edifício-sede. As situações identificadas incluem despesas decorrentes da utilização do edifício, como água e eletricidade, mas também gastos de natureza acessória, como serviços de jardinagem, gastos de manutenção e benfeitorias no edifício⁶³.
97. Nas despesas classificadas como benfeitorias e participadas pelo CEFOSAP, constatou-se o pagamento da “execução de nova cobertura no edifício anexo à igreja”⁶⁴, no valor de 10.864,84€. A adjudicação de uma obra para a execução do telhado novo, logo após o período inicial de vigência do contrato de sublocação (cerca de um ano e meio) não parece suscetível de ser enquadrada quer como uma despesa inerente à utilização do imóvel, quer como uma obra de conservação, fruto de uma utilização imprudente pelo Centro⁶⁵.
98. Também os encargos de natureza acessória, como serviços de jardinagem, não se mostraram suscetíveis de serem enquadrados como inerentes à utilização do imóvel, conforme previsto na cláusula sétima, ainda que estejamos na presença de uma norma meramente exemplificativa.
99. Ademais, os recibos da prestadora do serviço de “atividades de plantação e manutenção de jardins”, mostram-se omissos quanto ao local da prestação do serviço, nem tão pouco fazem referência a um eventual contrato celebrado para o efeito (neste caso entre a UGT e a prestadora) e que dê execução ao montante anual de 4.600,20€⁶⁶, pagos pelo CEFOSAP⁶⁷.

⁶³ O art.º n.º 216.º do Código Civil define benfeitorias como “todas as despesas feitas para conservar ou melhorar a coisa”, classificando-as em três tipos: necessárias, úteis ou voluptuárias. “São benfeitorias necessárias as que têm por fim evitar a perda, destruição ou deterioração da coisa; úteis as que, não sendo indispensáveis para a sua conservação, lhe aumentam, todavia, o valor; voluptuárias as que, não sendo indispensáveis para a sua conservação nem lhe aumentando o valor, servem apenas para recreio do benfeitorizante”.

⁶⁴ Conforme fatura n.º 132, de 12 de março de 2018, da UGT, no montante de 5.432,42€ (50% da obra), registada no CEFOSAP, com o n.º 206, em 20 de março, que originou a ordem de pagamento n.º 2018/037, de 22 de março. A obra totalizou 10.864,84€ com IVA, para o CEFOSAP. O orçamento n.º 757E/17, da empresa Ângulo de Fuga, Ld.ª era de 12.990,00€ sem IVA.

⁶⁵ Conforme cláusula 6.ª do contrato de sublocação.

⁶⁶ Conforme extratos contabilísticos.

⁶⁷ Face à informação disponível, não foi possível aferir a localização do domicílio fiscal da prestadora, via *Google Maps*, por a morada não se mostrar exata. Não existe informação sobre o CAE da atividade exercida. Vide recibos n.ºs 35, de 28 de abril, 38, de 26 de maio e, 42, de 20 de junho de 2018.

100. Considerando as situações relatadas e atendendo a que, nos termos das cláusulas VI e VII do contrato de sublocação, o CEFOSAP é apenas responsável pela partilha das despesas de utilização e pelas que resultem de deteriorações decorrentes de uma imprudente utilização, mostra-se necessário clarificar e justificar a realização das despesas com a manutenção e conservação das instalações sublocadas, designadamente através da identificação das circunstâncias em que o locatário as deve assumir.
101. Quanto às despesas com a execução de nova cobertura no edifício anexo à igreja, os responsáveis alegam que, na sequência *“(...) das primeiras intempéries, este organismo considerou que não estavam reunidas as condições de segurança para utilização das referidas instalações, quer pelos trabalhadores, quer pelos utentes/formandos/prestadores de serviços”,* pelo que fez *“(...) todo o sentido, imputar, na proporção da permissão aprovada, os custos com a manutenção destes espaços”.*
102. Acrescem ainda que o texto do parágrafo 86 do contrato é meramente exemplificativo, pelo que permite a assunção de despesas para além das elencadas e que *“Os jardins são utilizados pelos trabalhadores quer da UGT quer do Cefosap (...) e são objeto de usufruto por parte dos formandos e utentes (...)”,* sendo que esta utilização implica a deterioração dos mesmos. Não obstante as alegações proferidas e as justificações apresentadas, entende-se ser de manter as conclusões e recomendações formuladas, reiterando-se a necessidade de clarificar as despesas que são da responsabilidade do locatário e justificar eventuais despesas de manutenção e conservação cujo enquadramento nas cláusulas do protocolo possa suscitar interpretações diversas.

2.3.2.3 Operações de Tesouraria

103. O DDORC do CEFOSAP bem como o respetivo mapa de Operações de Tesouraria espelham os seguintes saldos e movimentos no ano de 2018:

Código das contas	Saldo inicial	Recebimentos	Pagamentos	Saldo final
07.1.9 / 07.2.9 - Outras receitas/despesas de operações tesouraria	-2 263,46 €	6 216,88 €	49 683,57 €	-45 730,15 €

104. Da comparação destes dados com os registados no balancete analítico do mês 13 e do mês 14 verifica-se a total discrepância dos montantes registados (cfr. Anexo 18) e, também, a falta de cumprimento, por parte do Centro, das orientações emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística (CNC), através da FAQ 6, sobre o encerramento das contas da classe zero relativas a operações de tesouraria.
105. Não obstante ter sido solicitada informação ao Centro sobre ambas as questões, não foi possível obter justificação nem para as divergências apresentadas nem para a não aplicação da FAQ 6 da CNC⁶⁸.

⁶⁸ Neste caso o Centro remete para as orientações da UniLEO relativas ao encerramento da contabilidade orçamental, sendo de referir que se trata de situações distintas e que deve ser aplicada a FAQ 6 supramencionada.

106. Acresce que, de acordo com o novo conceito de operações de tesouraria, preconizado pelo SNC-AP, estas não devem originar saldos negativos, sendo que o DDORC do Centro evidencia saldos inicial e final negativos, no valor de 2.263,46€ e 45.730,15€, respetivamente. Assim, e porque apenas existem registos na conta residual de operações de tesouraria, solicitou-se ao Centro a listagem/quadro discriminativo das operações registadas, bem como a identificação da respetiva natureza e os respetivos documentos comprovativos, tendo os responsáveis assumido que *“No que concerne às operações de tesouraria registadas (...) quer no mapa de tesouraria quer no balancete se referem a regularizações entre a contabilidade orçamental e a contabilidade financeira, motivo pelo qual não existem comprovativos de pagamento.”*
107. Ora, as operações de tesouraria são, por definição, operações que geram influxos ou ex fluxos de caixa (movimentam a tesouraria) mas não representam operações de execução orçamental”⁶⁹, não devendo corresponder a regularizações contabilísticas que mais não servem do que para acertar os mapas de prestação de contas, fazendo refletir nos saldos finais as divergências que os incorretos registos contabilísticos ao longo do ano vão originando.
108. Esta situação ocorre neste Centro desde, pelo menos, 2014, tal como consta do relatório da verificação interna da conta de 2015, sem que os responsáveis tenham conseguido, até à data, identificar e ultrapassar o problema, pelo que foram sempre usando a figura das operações de tesouraria para “regularizar” o desequilíbrio das contas.
109. Aliás, em 2018, o Centro adjudicou à sociedade de revisores oficiais de contas “APPM – Ana Calado Pinto, Pedro de Campos Machado, Ilídio César Ferreira & Associados, SROC, LDA” a análise dos mapas de execução orçamental e dos mapas de fluxos de caixa no sentido de identificar a origem do problema, tendo os trabalhos concluído pela existência de erros sistemáticos entre os exercícios de 2014 a 2017 decorrentes da incorreta contabilização dos documentos/operações e de limitações do sistema informático utilizado, não havendo, no relatório final apresentado, indícios de alcances, desvios ou fraude (cfr. Anexo 19).
110. Considerando o exposto e que, no ano em apreço, as regularizações necessárias ascenderam a 45.730,15€, valor que representa 1,5% da despesa realizada no ano, deve o CEFOSAP promover a resolução urgente deste problema, procurando a origem dos desequilíbrios identificados e revendo todos os movimentos contabilísticos associados às operações registadas, tendo em especial atenção as exigências do SNC-AP quanto ao ciclo contabilístico da receita e da despesa e a sua ligação à contabilidade financeira.

⁶⁹ Conforme NCP 26, no DL n.º 192/2015, de 11 de setembro.

111. Uma vez identificada e corrigida a origem destes erros, deve ser promovida a regularização contabilística do erro/desequilíbrio que a essa data seja apurado, devendo ser integrado no processo de prestação de contas em que estas operações ocorreram toda a documentação justificativa dos registos contabilísticos efetuados, incluindo a respetiva autorização por parte do Conselho de Administração do CEFOSAP.

112. No que diz respeito às Operações de tesouraria, os responsáveis alegam o seguinte: *“(...) o CEFOSAP conseguiu identificar de onde provinha o desajuste constante destas operações. (...)”*

Quanto à questão (...) do encerramento das contas da classe zero relativas a operações de tesouraria, afigura-se pertinente referir que o CEFOSAP, estava a transitar o saldo pela conta refletida, ou seja, pelo saldo da conta de operações de tesouraria 079, no entanto, já tomou as devidas providências para que, este ano, se proceda de acordo com a FAQ 6.

Ainda nesta sede, importa clarificar a questão do saldo negativo das operações tesouraria, informando-se que este saldo persiste, única e exclusivamente, devido ao acumulado dos anos anteriores.”

Não obstante o alegado quanto à identificação da situação que esteve na origem do desequilíbrio das contas, verifica-se que, na Demonstração de Desempenho Orçamental da conta de 2020, os saldos inicial e final apresentam valores negativos e de montante diferente, o que indica que o Centro não promoveu, ainda, a respetiva regularização tal como mencionado nos parágrafos anteriores. Assim, mantém-se a conclusão e recomendações formuladas quanto à necessidade de submeter a autorização do CA uma proposta de regularização contabilística deste valor, na qual conste de forma pormenorizada o enquadramento e origem do problema e os lançamentos contabilísticos a efetuar, quer na ótica orçamental quer na ótica financeira.

2.3.2.4 Indicadores orçamentais

113. O rácio de execução orçamental da receita e da despesa são inferiores a 1, o que significa que a receita cobrada e a despesa paga não ultrapassaram as previsões e dotações corrigidas, respetivamente.

114. Tendo em consideração a análise efetuada à Demonstração de Desempenho Orçamental, apresentam-se os seguintes indicadores orçamentais⁷⁰:

Indicador	2018
Grau de realização das liquidações	1,00
Grau de execução das obrigações	1,00

115. Como se observa o grau de realização das liquidações e das obrigações é igual a 1, o que significa que todas as liquidações foram cobradas e todas as obrigações foram satisfeitas.

⁷⁰ Os indicadores de estrutura e de execução encontram-se analisados no ponto 2.3.2.

2.4 Contratação pública

116. O Centro encontra-se abrangido pelo âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as sucessivas alterações⁷¹, pelo Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro e, pelos diplomas que regulam a despesa pública⁷².
117. Do exame efetuado às aquisições de bens e serviços (cfr. Anexo 20), em particular aos contratos reduzidos a escrito e celebrados pelo CEFOSAP⁷³, em vigor no ano de 2018, e, ainda, ao contrato de sublocação celebrado em 2016, entre o Centro e a UGT, verifica-se que os requisitos legais nesta matéria são cumpridos, sendo de realçar o seguinte:
- Do exame dos procedimentos seguidos nos contratos objeto da amostra conclui-se que foi observado, em regra, o disposto no CCP. Com efeito, foi dado cumprimento ao princípio da transparência e da publicidade, através da divulgação dos procedimentos via plataforma eletrónica de compras públicas, ACINGOV, e da consulta aos dados do Portal base.gov. Do exame dos procedimentos pré-contratuais constatou-se que predominou a utilização do ajuste direto do regime geral, exceto num caso⁷⁴, onde foi utilizado o procedimento de consulta prévia, tendo, para o efeito, sido convidadas quatro entidades⁷⁵.
 - Nos contratos reduzidos a escrito existe uma cláusula a identificar o gestor de contrato, em conformidade com o definido no art.º 96.º, do CCP. O conteúdo das cláusulas dos contratos outorgados pelo CEFOSAP, referente ao gestor de contrato, mostra-se recorrente, já que procede à transcrição do conteúdo do n.º 1 do art.º 290-A do CCP^{76 77}.

Contudo, a atividade do gestor de contrato circunscreveu-se à confirmação dos serviços prestados ou à entrega do bem, conforme o caso, através de uma assinatura exarada nas faturas ou outro documento enviado pelos fornecedores/adjudicatários⁷⁸. De acordo com a entidade, os contratos “*foram alvo de acompanhamento permanente por parte do Gestor do Contrato*”⁷⁹, pelo que, e em sequência, é pertinente a elaboração de relatório, com as metas definidas e a confirmação da sua correta execução, designadamente para efeitos de pagamento.

⁷¹ Na última redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. O Centro é entidade adjudicante de acordo com o n.º 1 do art.º 2 do Código.

⁷² Ver, por exemplo, as disposições do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, que foram objeto de repristinação e o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

⁷³ Vide circuito dos procedimentos implementados no CEFOSAP a nível da contratação pública (Anexo 21).

⁷⁴ Na aquisição de 34 CPU à Mediaview.

⁷⁵ Conforme atesta a consulta ao documento do procedimento n.º 15/2018, ponto 3, disponibilizado pelo CEFOSAP, extraído da ACINGOV.

⁷⁶ Ex vi da al. i) do n.º 1 do art.º 96.º do CCP.

⁷⁷ Vide Orientação Técnica 05/CCP/2019 do IMPIC sobre o gestor do contrato.

⁷⁸ Por exemplo, faturas n.ºs 44 e 45/NIC, de 14/12/2018, no montante de €1.248.45, onde se lê “em conformidade” - 18/12/2018 e respetiva assinatura e, também, no relatório de intervenção de 27/11/2018.

⁷⁹ Conforme resposta ao ofício enviado pelo TC em 28 de julho de 2020.

118. Em **sede de contraditório** os responsáveis alegam que, não obstante entenderem que o art.º 290º do CCP apenas obriga à realização de um relatório, por parte do gestor do contrato, em casos específicos, reconhecem *“(…) a utilidade da realização de um relatório para todos os contratos. Assim, sendo, atenta a Orientação Técnica n.º 05/CCP/2019, do IMPIC, (...) o CEFOSAP, implementará a obrigatoriedade de elaboração deste documento para todos os contratos. Concomitantemente, esclarece-se que o papel do gestor do contrato, bem como a obrigatoriedade da realização de relatório, já consta do manual de procedimentos do Serviço Administrativo e de Orientação Técnica divulgada aos serviços (Anexo IX)”*. Sendo que o manual apresentado em sede de contraditório não evidencia ter sido aprovado, mantém-se a conclusão e a recomendação formuladas, pese embora se reconheça o esforço dos responsáveis no sentido de ultrapassarem a questão.
119. Relativamente à **aquisição de serviços de formação** e no que respeita ao cumprimento dos princípios da transparência, da publicidade e da concorrência, decorrentes da aplicação do n.º 2 do art.º 6.º-A do CCP⁸⁰, a entidade informou o TC do seguinte:
- *“(…) no que toca à contratação de prestadores de serviços/formadores, implementou alguns procedimentos para promover a concorrência, emitindo não só a orientação interna para se diversificar ao máximo a contratação de prestadores de serviços/formadores, mas também estabelecendo uma quantia máxima anual de honorários para os prestadores de serviços/formadores, assegurando assim a abertura do processo de contratação destes profissionais a um maior número de “operadores económicos”, função primordial do princípio em causa”*.
 - *“Em relação ao princípio da transparência, que está intimamente ligado a outros princípios, nomeadamente ao da publicidade, sempre se dirá que aquando da aquisição dos serviços de formação o CEFOSAP informa de todas as regras inerentes ao processo, designadamente, honorários, local da formação, horários, conteúdos programáticos, etc. Na contratação de serviços de formador o CEFOSAP constitui um processo, procedendo ao envio de convite, rececionando proposta, adjudicando e rececionando documentos de habilitação, estando a evidência do princípio da transparência vertido nestas etapas do processo⁸¹”*.
120. A comprovar o exposto, verificou-se que o CEFOSAP emitiu, em 16 de fevereiro de 2018, e na sequência de orientações do IEFP, decorrente da entrada em vigor das alterações ao CCP⁸², a revisão dos *“Procedimentos de contratação de prestação de serviços do formador”*, sendo de realçar que o IEFP recomendou a consulta a apenas uma entidade quando estão em causa montantes até 10.000,00€.

⁸⁰ A Parte II do CCP não é aplicável a estas aquisições.

⁸¹ De acordo com a resposta dada a este Tribunal na sequência do ofício enviado ao CEFOSAP, em 28 de julho de 2020.

⁸² Enviadas ao CEFOSAP, em 25 de janeiro de 2018.

121. O CEFOSAP procedeu à publicitação no Portal Base de todas as aquisições de bens e serviços, celebradas na sequência de consulta prévia ou de ajuste direto, independentemente do montante, conforme demonstrou a consulta dos dados do Portal Base (cfr. art.º 127.º do CCP).
122. Constatou-se que o CEFOSAP publicitou o relatório de execução dos contratos referentes às aquisições de serviços de formação, conforme documentos extraídos do Portal Base Gov disponibilizados à equipa do TC⁸³.
123. Foi ainda evidenciado o cumprimento das recomendações proferidas em sede da auditoria realizada, em 2016, ao CEFOSAP pelo IEFP, no que respeita, por exemplo, à solicitação das certidões de inexistência de dívida ao fisco e à segurança social, ao seguro obrigatório para os formadores, na qualidade de trabalhadores independentes, e à consulta a mais do que um fornecedor.

2.5 Juízo sobre a Conta

124. O resultado das operações que integram o débito e o crédito da conta de 2018 é o evidenciado na demonstração numérica seguinte:

Débito		Crédito	
Saldo da gerência anterior a)	1 420,38 €	Despesa	3 088 621,92 €
Receita	3 107 837,93 €	Saldo da gerência seguinte	20 636,39 €
Total Débito	3 109 258,31 €	Total Crédito	3 109 258,31 €

a) Valor que considera o saldo da gerência anterior devolvido do IEFP (6.216,88€).

125. Tendo em conta o resultado das verificações efetuadas e de forma a determinar, com um grau de segurança limitado, se a conta está isenta de distorções materiais, concluiu-se que reflete as operações realizadas, de acordo com a estrutura conceptual de relato financeiro aplicável, exceto quanto às operações de tesouraria, uma vez que estas não correspondem a operações que geram efetivos fluxos de caixa, mas em resultado de falhas de controlo interno nos registos inerentes à contabilidade orçamental. Assim, o Tribunal formula um juízo favorável com as recomendações constantes do “Sumário e recomendações” (fls. 5 a 9).

3. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

126. Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5, do art.º 29.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, que emitiu o respetivo Parecer.

⁸³ Neste sentido, vide Relatórios n.ºs 5424673, de 17/05/2018, 5849436, de 21/11/2018; 5971718, de 28/12/2018, e 5974882, de 31/12/2018. No entanto, por força do art.º 465.º do CCP, é dispensada a publicitação dos contratos não sujeitos à parte II do Código.

4. EMOLUMENTOS

127. Os emolumentos são 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 pelas Leis n.º 139/99, de 28 de agosto, e n.º 3-B/2000, de 4 de abril (cfr. Anexo 6.2.).

5. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.º Secção, nos termos da alínea a), do n.º 2, do art.º 78.º, da LOPTC, deliberam:

1. Aprovar o presente relatório de verificação externa de contas relativa ao exercício de 2018;
2. Remeter o presente Relatório aos responsáveis notificados em sede de contraditório;
3. Determinar que, no prazo de 180 dias, após a receção do relatório, o CEFOSAP comunique, ao TC, por escrito, as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas;
4. Remeter o Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no art.º 29.º, n.º 4 da LOPTC;
5. Após as notificações nos termos dos pontos anteriores, proceder à respetiva divulgação via internet, conforme previsto no n.º 4 do art.º 9.º da LOPTC;
6. Fixar os emolumentos a pagar, nos termos deste relatório, no montante de 1.716,40€.

Tribunal de Contas, em 15 de julho de 2021.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Conselheiro José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

(Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva)

6. ANEXOS

6.1. RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS – CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Presidente	Vogal	Vogal	Vogal
Vítor Hugo Coelho (IEFP)	Helena Lourenço (IEFP)	Carlos Silva (UGT)	Joaquim Mendes Dias (UGT)

Fonte: Relação nominal dos responsáveis do ano de 2018 apresentada na prestação de contas do respetivo ano.

6.2. CONTA DE EMOLUMENTOS

ARTIGO g.º n.º	INCIDÊNCIA	EMOLUMENTOS
	Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional	
	Receita Própria Cobrada	3 101 621,05
	A deduzir:	
	Encargos de Cobrança	0,00
	Transferências Correntes	2 952 450,97
	Transferências de Capital	67 350,00
	Empréstimos	0,00
	Reembolsos e Reposições	3 019 800,97
1	1,0% s/	81 820,08
5	Limite mínimo nos termos do n.º 5 e 6 do artigo acima referido	1 716,40
	Total de emolumentos. (Euros)	1 716,40

6.3. FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica: Ana Dias Joel Gustavo Ribeiro Marina Camacho	Técnico Verificador Superior Técnico Verificador Superior Técnico Verificador Superior	Licenciatura em Direito Licenciatura em Administração Público-Privada Licenciatura em Gestão de Empresas
Coordenação Coordenação Geral	Maria da Luz Barreira Ana Teresa Santos	

6.4. ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume	Documentos que integra	Fls. a fls.
I	Organização Geral	51-152
II	Prestação de Contas	153-306
III	Ofícios e Correspondência	357-640
IV	Bases para a decisão	641-969
V	Contraditório	970 a 1142

6.5. OUTROS ELEMENTOS DE APOIO AO ANTEPROJETO DE RELATÓRIO

Anexo 1 - Metodologia

A verificação externa da conta foi desenvolvida de acordo com as orientações constantes do Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais aprovado pelo Tribunal de Contas, desenvolvendo-se pelas seguintes fases: planeamento, execução, avaliação dos resultados/relato e anteprojecto de relatório de auditoria. As evidências de auditoria estão documentadas e a opinião emitida está fundamentada.

PLANEAMENTO

- a) O Estudo preliminar consistiu na análise e tratamento da informação da documentação da conta do exercício de 2018 e ainda da seguinte informação: legislação, registos das Base de dados GENT e GDOC⁸⁴, informação sobre contratação pública no Portal Base dos contratos públicos da entidade.
- b) Com base no estudo preliminar foi elaborado o PGA que delimita o âmbito, e identifica os seus objetivos, bem como a metodologia e os procedimentos da ação, constituição da equipa e calendário da ação.
- c) Análise da documentação relativa aos procedimentos de controlo, à circularização bancária efetuada pelo revisor oficial de contas e disponibilizada pelo CEFOSAP no Banco de Portugal.

EXECUÇÃO DA VERIFICAÇÃO EXTERNA

- d) A fase de execução de trabalho de campo visou a realização de testes e a recolha de evidências de auditoria e compreendeu as seguintes etapas: ponderação dos riscos inerente, de controlo e de deteção, conforme mapa seguinte; seleção das amostras; e execução dos procedimentos de verificação externa da conta.

Ponderação dos Riscos de Auditoria	
	Fatores
Ambiente de controlo	Comunicação/aplicação de valores ligados à integridade e à ética;
Risco inerente (48,65%)	Compromisso de competência; Planeamento e fixação de objetivos; Sensibilização aos riscos que eventualmente incidiam sobre a realização dos mesmos; Estrutura organizacional; Definição da delegação de poderes; Áreas de responsabilidade e a sua prática; Comunicação organizacional e o modo como funciona a organização em termos de informação (interna e externa) e a comunicação (formal e informal); Políticas e práticas de recursos humanos e metodologias e procedimentos de acompanhamento de controlo e avaliação de atividades.
Procedimentos de controlo interno	Levantamento dos circuitos;
Ponderação de risco de controlo (47,89%)	Entrevistas; Análise dos fluxos de informação envolvidos; Observação;

⁸⁴ Foi também tido em consideração a Conta n.º 1836/2015, objeto de verificação interna, e um Processo de fiscalização prévia (959/2016) referente a um contrato de sublocação (arrendamento) de imóvel, no valor de 4.800.000€ (o Tribunal deliberou não se encontrar sujeita a fiscalização prévia).

Ponderação dos Riscos de Auditoria	
	Exame de processos representativos das atividades e a realização de testes de controlo.
Resultado das matrizes adotadas	Risco de deteção, cerca de 4,29%

Fonte: Elaboração própria.

- Tendo por base a avaliação do sistema de controlo interno, bem como as áreas de risco decorrentes dessa avaliação, foram selecionadas amostras⁸⁵, com vista a concluir sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras do exercício de 2018 do CEFOSAP, bem como sobre a sua integralidade e exatidão para a realização de procedimentos substantivos, analíticos ou de conformidade nas seguintes áreas:

Ativos fixos tangíveis	Totalidade da população (15 documentos)
Ativos intangíveis	Totalidade da população (15 documentos)
Fornecimentos e serviços externos	✓ 12,59%, amostra de 183.649,23€ de um universo de 1.458.329,73€. ✓ 11 contratos do mapa da contratação administrativa.
Terceiros	Circularização a 38 entidades de um total de 150.
Pessoal	Amostra selecionada o mês de novembro.
Transferências concedidas	34 documentos dentro de uma população de 5.978 (13,49% do valor)
Formação	20 processos de formação dentro de um total de 378.
Disponibilidades	13 documentos de uma população de 35 documentos (92,88% do valor)
Outros gastos	9 documentos de uma população de 43 documentos (83,94% do valor)
Gastos de financiamentos	Totalidade da população, 12 documentos.
Acréscimos	Totalidade da população, 9 documentos.
Diferimentos	Totalidade da população, 9 documentos

- No que concerne à Receita não foram realizadas amostras por consubstanciar, sobretudo, a transferência mensal de verbas do IEFP. Sobre estas transferências foram verificados os registos contabilísticos e os documentos inerentes.
- A amostragem foi efetuada com recurso à ferramenta IDEA e as técnicas utilizadas foram: método de unidades monetárias, método de amostragem aleatória estratificada e análise da totalidade da população. Os parâmetros utilizados foram: 1% de materialidade da despesa, 95% de nível de confiança, e 1% de risco de auditoria.
- A realização dos procedimentos de verificação externa da conta permitiu atingir:

Ativo	Passivo	Património Líquido	Resultado Líquido	Receita	Despesa
37,21%	99,96%	43,62%	57,03%	97,25%	17,46%

Fonte: Elaboração própria.

- Os resultados das verificações alicerçaram as opiniões da VEC constantes do relatório. As verificações realizaram-se de acordo com o Programa da verificação externa da conta e os resultados e as evidências e os comprovativos estão documentados no dossiê corrente.

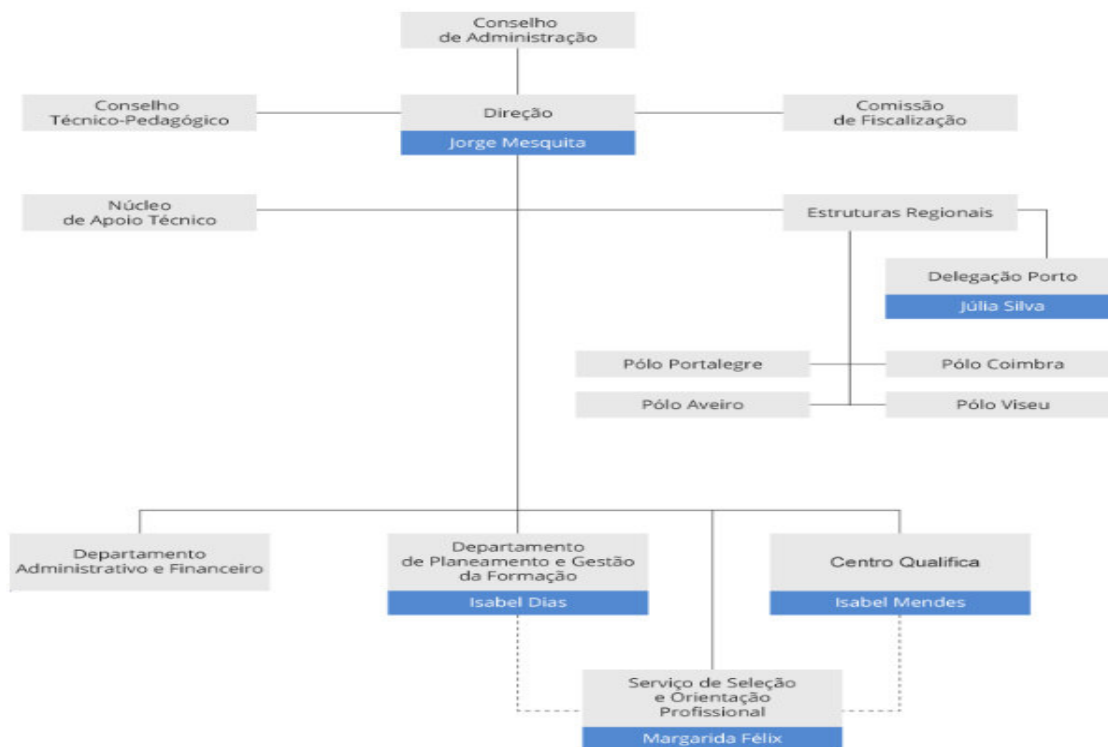
⁸⁵ Na análise da amostra foi tida em conta tanto a vertente patrimonial como a vertente orçamental dos documentos selecionados.

Anexo 2 - Competências dos órgãos sociais

Órgãos	Competências	Constituição	Cláusula
Conselho de Administração	Exercer os poderes de administração praticando todos os atos tendentes à realização das atribuições do Centro, tais como: analisar e aprovar o plano de atividade, o orçamento ordinário e o relatório e contas do exercício e, responder pela gestão financeira das verbas concedidas para a instalação e equipamento, bem como para o funcionamento do Centro.	2 membros do IEFP 2 membros da UGT Presidente: representante do IEFP	VIII
Diretor	Superior hierárquico de todo o pessoal do Centro e é o responsável pela execução das deliberações do CA, a cujas reuniões deve assistir, embora sem direito a voto, quando para tal for convocado. Tem a seu cargo a gestão corrente do Centro, cabendo-lhe, designadamente: elaborar e submeter à apreciação do CA, até ao dia 15 de maio do ano anterior, o plano de atividades e o orçamento e, elaborar e submeter à apreciação do CA, até ao dia 1 de março, o relatório e contas do exercício anterior.	Diretor	X e XI
Conselho técnico-pedagógico	É um órgão consultivo, ao qual compete pronunciar-se sobre os planos e programas dos cursos a ministrar, bem como proceder à elaboração de estudos, pareceres e relatórios sobre as atividades do Centro, podendo fazê-lo por sua própria iniciativa ou a pedido do CA.	Diretor 1 representante de cada outorgante	XII e XIII
Comissão de fiscalização	Apreciar os relatórios de atividades e dar pareceres sobre o mérito da gestão financeira desenvolvida; apreciar e dar parecer sobre os orçamentos e contas do Centro, bem como examinar a respetiva contabilidade.	1 representante de cada outorgante Presidente: representante do IEFP	XV e XVI

Fonte: Protocolo – Portaria n.º 235-A/96, de 28 de junho.

Anexo 3 - Organograma do CEFOSAP



Fonte: <https://www.cefosap.pt/article/organograma.html>

Anexo 4 - Nomeação dos Órgãos Sociais

Conselho de Administração			
Constituição	Titulares	Despachos	Produção de efeitos
Presidente	Vítor Hugo Santos Coelho	Despacho n.º 4519/2015, de 20 de abril	Até 4 de maio de 2018
Vogal IEFP	Helena Cruz Lourenço	Despacho n.º 4519/2015, de 20 de abril	Até 4 de maio de 2018
Vogal UGT	Carlos Simões Silva	Despacho n.º 18/2019, de 16 de abril ⁸⁶	Até 1 de maio de 2022
Vogal UGT	José Manuel Cordeiro	Despacho n.º 18/2019, de 16 de abril ⁸⁷	Até 11 de março de 2022

Conselho de Fiscalização			
Constituição	Titulares	Despachos	Produção de efeitos
IEFP	Maria do Céu Aleixo ⁸⁸	Despacho n.º 9508/2006, de 5 de abril	Sem informação
UGT	Sérgio Monteiro do Monte	Despacho n.º 16/2019, de 1 de abril ⁸⁹	Até 5/10/2020

Conselho Técnico-Pedagógico			
Constituição	Titulares	Despachos	Produção de efeitos
Presidente: Diretor Centro	Jorge Mesquita	Despacho do Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional, de 3 de dezembro de 2008	Por inerência de funções
IEFP	Armando Araújo Carvalho	Despacho n.º 4002/2002, 31 de janeiro	Sem informação
UGT	Helena Morais Pires	Despacho n.º 4284/2001, de 13 de fevereiro	Sem informação

Fonte: Despachos do SEE, indicados no quadro.

Anexo 5 - Circuito da aprovação do relatório e contas

Fases	Órgão	Prazo
Elaboração e apresentação ao CA	Diretor	Até 1 de março - al. f) cláusula XI
Envio para parecer do CF	Diretor	Fins de fevereiro - n.º 3 cláusula XXII
Emissão de parecer	CF	31 de março - n.º 3 cláusula XXII
Análise e aprovação	CA	
Envio à Comissão Executiva IEFP	CA	

Fonte: Protocolo – Portaria n.º 235-A/96, de 28 de junho.

Anexo 6 - Circuito da aprovação do plano de atividades e orçamento anual

Fases	Órgão	Prazo
Elaboração e apresentação ao CA	Diretor	Até 15 de maio do ano anterior - Cláusula XI n.º 2 al. b)
Análise	CA	Até 31 de maio do ano anterior - Cláusula VIII al, b), conjugada com a XXI n.º 2
Envio do orçamento para parecer da CF	Diretor	Fins de fevereiro - Cláusula XXII n.º 3 e n.º 2 al. c) in fine
Emissão de parecer	CF	31 de março - Cláusula XVI al. a) e XXII n.º 3
Envio aos outorgantes	Diretor	Até 31 de maio do ano anterior - Cláusula XXI n.º 2
Aprovação de princípio	IEFP e UGT	90 dias após 31 de maio - Cláusula XXI n.º 2
Aprovação em definitivo	CA	30 dias após a aprovação do plano e orçamento do IEFP - Cláusula VIII al, b) e XXI n.º 3

⁸⁶ Com efeitos a 2 de maio de 2019. Anteriormente reconduzido pelo Despacho n.º 5799/2016, de 21/04/2016.

⁸⁷ Com efeitos a 12 de março de 2019. Substituiu o José Mendes Dias reconduzido pelo Despacho n.º 5799/2016, de 21/04/2016 e que esteve em funções até 1 de maio de 2019.

⁸⁸ Presentes nas reuniões realizadas em 2017, em 2018 e em 2019.

⁸⁹ Com efeitos a 6 de outubro de 2017.

Anexo 7 - Balanço 2018

Rúbricas	Ano corrente (€)	%
Ativo Não Corrente	353 977,05	94,49%
Ativos fixos tangíveis	292 858,39	78,18%
Ativos intangíveis	6 698,53	1,79%
Diferimentos	53 285,16	14,22%
Outros ativos financeiros	1 134,97	0,30%
Ativo Corrente	20 636,39	5,51%
Caixa e depósitos	20 636,39	5,51%
Total Ativo	374 613,44	100,00%
Passivo Não Corrente	0,00	0,00%
Passivo Corrente	141 839,91	37,86%
Estado e outros entes públicos	50,76	0,01%
Outras contas a pagar	141 789,15	37,85%
Total Passivo	141 839,91	37,86%
Reservas	11 826,48	3,16%
Resultados transitados	-141 122,16	-37,67%
Outras variações no Património Líquido	299 559,08	79,96%
Resultado líquido do período	62 510,13	16,69%
Total Património Líquido	232 773,53	62,14%

Fonte: Prestação de contas exercício de 2018.

Anexo 8 - Decomposição do Ativo Fixo Tangível e Ativo Intangível

Rubrica	Valor Aquisição (€)	Adições 2018 (€)	Valor Amortização 2018 (€)	Valor Líquido (€)	%
Ativo Fixo Tangível	1 884 159,04	65 227,49	83 315,83	292 858,39	97,76%
Edifícios e outras construções	128 218,70	0,00	657,22	92 780,65	30,97%
Equipamento básico	702 067,33	3 620,95	32 984,31	30 174,45	10,07%
Equipamento administrativo	1 034 493,08	55 645,40	48 975,13	164 228,85	54,82%
Equipamento de decoração	19 379,93	5 961,14	699,17	5 674,44	1,89%
Ativo Intangível	334 110,65	2 120,35	2 619,95	6 698,53	2,24%
Programas de computador	334 110,65	2 120,35	2 619,95	6 698,53	2,24%
Total Geral	2 218 269,69	67 347,84	85 935,78	299 556,92	100,00%

Fonte: Prestação de contas exercício de 2018.

Anexo 9 - Decomposição dos Meios Financeiros Líquidos

Conta	Descrição	(€) Saldo Contabilidade
1111	Caixa da Sede	866,04
1112	Caixa Porto	249,66
121	Depósitos a ordem do Tesouro	19 520,69
Total		20 636,39

Fonte: Prestação de contas exercício de 2018.

Anexo 10 - Demonstração de resultados de 2018

Rúbricas	Ano corrente (€)	Rendimentos / Gastos %
Prestações de serviços e concessões	81 820,00	2,62%
Transferências e subsídios correntes obtidos	2 952 429,59	94,52%
Fornecimentos e serviços externos	-1 390 089,86	45,41%
Gastos com pessoal	-1 100 411,60	35,95%
Transferências e subsídios concedidos	-454 545,28	14,85%
Provisões (aumentos/reduções)	-0,04	0,00%
Aumentos/reduções de justo valor	-68,66	0,00%
Outros rendimentos e ganhos	89 258,48	2,86%
Outros gastos e perdas	-29 415,53	0,96%
Resultados antes de depreciações e gastos de financiamento	148 977,10	
Gastos/reversões de depreciação e amortização	-85 935,78	2,81%
Resultado operacional (antes de gastos de financiamento)	63 041,32	
Juros e rendimentos similares obtidos	0,08	0,00%
Juros e gastos similares suportados	-531,27	0,02%
Resultado antes de impostos	62 510,13	
Resultado líquido do período	62 510,13	

Fonte: Prestação de contas exercício de 2018.

Anexo 11 - Composição dos Fornecimentos e Serviços Externos a 31 de dezembro 2018

Rubrica	Saldo (€)
Trabalhos especializados	338 373,75
Vigilância e Segurança	12 644,10
Honorários	329 690,20
Conservação e reparação	72 934,32
Serviços bancários	56,43
Ferramentas e utensílios de desgaste rápido	876,76
Livros e documentação técnica	24,90
Material de escritório	3 900,75
Artigos para oferta e de publicidade	350,52
Artigos de higiene e de limpeza	2 358,18
Eletricidade	33 396,46
Combustíveis	2 036,16
Água	4 806,58
Deslocações e estadas	32 595,76
Transportes de mercadorias	2 632,97
Rendas e alugueres	466 917,27
Comunicação	21 659,87
Seguros	6 705,08
Despesas de representação	1 976,38
Serviços de limpeza e higiene	50 340,63
Outros serviços	5 812,79
Total Geral	1 390 089,86

Fonte: Prestação de contas exercício de 2018.

Anexo 12 - Principais rubricas de Vencimento em 2018

Rótulos de Linha	Nº Funcionários que usufruíram	Valor médio (€)	Valor total do ano (€)
001 - VENCIMENTO	49	1 185,65	633 135,93
002 - ISENCAO DE HORARIO	6	399,19	28 741,80
004 - SUPLEMENTO REMUNERATORIO	1	105,44	1 265,29
006 - SUBSÍDIO DE TRANSPORTE	18	80,06	16 332,30
007 - ABONO PARA FALHAS	2	45,00	990,00
008 - GRATIFICAÇÃO	2	277,27	6 654,48
009 - GRATIFICAÇÃO	2	277,27	6 654,48
011 - SUBSÍDIO DE FERIAS	46	1 238,41	56 967,06
012 - SUBSÍDIO NATAL	49	1 150,04	57 502,23
013 - SUBSÍDIO DE ALIMENTACAO	13	119,04	14 284,20
016 - TRANSPORTES	3	47,97	527,65
018 - SUBSÍDIO NOCTURNO	1	40,00	280,03
026 - SENHA DE PRESENÇA	4	41,59	415,90
033 - SUBSÍDIO ALIMENTAÇÃO EM CARTÃO	22	126,74	30 544,56
040 - SUBSÍDIO ALIMENTAÇÃO EM CARTÃO	12	113,94	12 646,93
042 - SUBSÍDIO DE ALIMENTAÇÃO	8	112,30	5 839,51
503 - HORA EXTRA 50%	2	99,24	396,97
		Subtotal	873 179,32

Fonte: Base de dados dos vencimentos do pessoal em 2018.

Anexo 13 - Composição das Transferências Concedidas a 31 de dezembro de 2018

Conta	Rubrica	Saldo (€)
6021	Bolsas de Formação	35 864,70
6022	Encargos com Alimentação	384 065,22
6023	Encargos com Transporte	19 777,01
6024	Encargos com Alojamento	4 333,50
6025	Acolhimento	920,75
6029	Outros	9 584,10
	Total das transferências concedidas	454 545,28

Fonte: Prestação de contas exercício de 2018.

Anexo 14 - Decomposição dos Outros Gastos a 31 de dezembro de 2018

Rótulos de Linha	Rubrica	Saldo (€)
68111	IMI - Imposto municipal sobre imoveis	10 773,09
681291	Imposto de Selo	11,85
6813	Taxas	45,00
688119	Correções de impostos diretos relativas a períodos anteriores	4 153,50
688139	Outras correções relativas a períodos anteriores	21,70
68819	Outras correções relativas a períodos anteriores	13 883,54
6887	Diferenças de cambio desfavoráveis na atividade operacional	138,27
68891	Outros gastos não especificados	388,58
	Total Geral	29 415,53

Fonte: Prestação de contas exercício de 2018.

Anexo 15 - Demonstração do Desempenho Orçamental (DDORC)

Rubricas	Valor (€)
Recebimentos	
Saldo de gerência anterior	7 637,26
RI01 - Operações orçamentais [1]	3 683,84
RI02 - Devolução do saldo operações orçamentais	6 216,88
RI03 - Operações de tesouraria [A]	-2 263,46
Receita corrente	3 034 271,05
R5 - Transferências Correntes	2 952 450,97
R6 - Venda de bens e serviços	81 820,00
R7 - Outras receitas correntes	0,08
Receita de capital	67 350,00
R9 - Transferências de Capital	67 350,00
Receita efetiva [2]	3 101 621,05
Soma [4]=[1]+[2]+[3]	3 105 304,89
ROT1 - Operações de tesouraria [B]	6 216,88
Receita total [1] + [2] + [3]	3 105 304,89
Pagamentos	
Despesa corrente	2 971 590,51
D1 - Despesas com o pessoal	1 087 259,06
D2 - Aquisição de bens e serviços	1 396 052,17
D4 - Transferências correntes	462 226,56
D5 - Subsídios	13 762,90
D6 - Outras despesas correntes	12 289,82
Despesa de capital	67 347,84
D7 - Investimento	67 347,84
Despesa efetiva [5]	3 038 938,35
Soma [7]=[5]+[6]	3 038 938,35
DOT1 - Operações de tesouraria [C]	49 683,57
Despesa total [5] + [6]	3 038 938,35
Saldo para a gerência seguinte	20 636,39
Operações orçamentais [8] = [4]-[7]	66 366,54
Operações de tesouraria [D]=[A]+[B]-[C]	-45 730,15
Saldo global [2] - [5]	62 682,70
Saldo corrente	62 680,54
Saldo de capital	2,16

Fonte: Mapas de prestação de contas exercício de 2018.

Anexo 16 - Modelo de financiamento

Modelo de Financiamento CEFOSAP		
Despesas de Funcionamento		Despesas de Investimento
Elegíveis *	Não Elegíveis	
Receitas das ações + IEFP**	até 95 % IEFP + taxas de inscrição + UGT ***	até 100% IEFP

* Cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu ou de interesse nacional (Catálogo Nacional de Qualificações).
 ** O IEFP financiará o remanescente de despesa elegível que não esteja coberta pelas receitas próprias das ações.
 *** A UGT financiará o remanescente de despesas não elegíveis que não estejam cobertas pelas taxas de inscrição e pelo IEFP.

Fonte: Cláusula XXIII do Protocolo de criação do CEFOSAP (Portaria n.º 235-A/96, de 28 de junho).

Anexo 17 - Eventos organizados comparticipados pela CEFOSAP

Evento	Despesa	Documento	Data	Valor
Conferência 40º aniversário UGT	Restauração (260 almoços)	OP-11-000009 OP-10-000030	27/10/2018	3 805,62 €
20º aniversário do Comunidade Sindical dos Países de Língua Portuguesa	Passagens aéreas (9 delegados PALOP)	OP-05-000015 5 - AU 367	08/05/2018	9 446,90 €
20º aniversário do Comunidade Sindical dos Países de Língua Portuguesa	Alojamento (34 noites e 66 refeições de 11 participantes)	OP-05-000035	11/05/2018	3 641,00 €
Conferência sobre negociação coletiva (em conjunto com UGT)	Restauração (85 almoços)	9 - AU 182	17/09/2018	1 020,00 €
Seminário internacional "O emprego depois da crise" em parceria com a UGT, SBSI e UNI Global Union	Restauração (85 almoços e 120 coffee breaks)	OP-10-000009	25/09/2018	1 487,50 €
Seminário internacional "Comparação sobre os modelos de negociação coletiva e estratégias de negociação" em conjunto com União Nacional dos Trabalhadores de Cabo Verde – Central Sindical (realizado na Cidade da Praia, Cabo Verde)	Aluguer de sala e restauração	OP-10-000036 OP-10-000037	31/08/2018	2 360,51 €
				21 761,53 €

Anexo 18 - Divergências nas operações de tesouraria

ITEM		DDORC	Balancete mês 14 (contas 071/072)	Diferenças
Saldo inicial	719		13 628,68	
	729		-66 949,31	
	"saldo"	-2 263,46	-53 320,63	51 057,17
Recebimentos	719	6 216,88	-7 411,80	13 628,68
Pagamentos	719	-49 683,57	15 002,28	-64 685,85
Saldo final	719		6 216,88	
	729		-51 947,03	
	"saldo"	-45 730,15	-45 730,15	0,00

Anexo 19 - Erros detetados pela auditoria nas operações de tesouraria (2014 a 2017)

	2014	2015	2016	2017
Montantes (€)	11.388	3.113	11.190	-24.357

Anexo 20 - Contratos celebrados pelo CEFOSAP entre 2016 e 2018

Nº do contrato	Objeto do contrato	Entidade adjudicatária	Data do contrato	Prazo de execução	Preço contratual	Procedimento
CNT-2018-4	Aquisição de serviços de limpeza para Lisboa e Porto	EUROMEX - FACILITY SERVICES LDA	22/jan/18	365 dias	32.982,00	Ajuste direto Art.º 20º n.º 1 al. a)
CNT-2018-39	Aquisição de Serviços de Saúde no Trabalho	KMED EUROPA, LDª	18/mai/18	212 dias	1 200,00	Ajuste direto Art.º 21º n.º 1 al. c)
CNT-2018-55	Aquisição de Serviços de Segurança no Trabalho	KMED EUROPA, LDª	20/jul/18	160 dias	350,00	Ajuste direto Art.º 20º n.º 1 al. d)
CNT-2018-101	Aquisição 34 CPU para funcionamento serviços	MEDIAVIEW - SISTEMAS DE INFORMACAO, LDA.	02/out/18	49 dias	38.777,00	Consulta prévia
CNT-2018-17	Aquisição de serviços de manutenção de equipamentos climatização	NICECLIMA, LDA.	08/fev/18	326 dias	11.165,00	Ajuste Direto Art.º 20º n.º 1 al. d)
CNT-2018-5	Aquisição de serviços vigilância e atendimento telefónico	PROSEGUR	23/jan/18	365 dias	14.819,00	Ajuste Direto Art.º 20º n.º 1 al. a)
CNT-2018-3	Prestação de serviços – cedência sala – Centro Qualifica	UGT – Portalegre – UNIAO GERAL DE TRABALHADORES DE PORTALEGRE	01/fev/18	1 ano	2.400,00	Ajuste Direto
CNT-2018-1	Prestação de serviços – cedência espaços formação	SINDICATO DO COMERCIO, ESCRITORIOS E SERVICOS/UGT - Aveiro	19/jan/18	1 ano	15 798,84	Ajuste Direto
CNT-2018-2	Prestação de serviços	SINDICATO DO COMERCIO, ESCRITORIOS E SERVICOS/UGT - Aveiro	19/fev/18	1 ano	10260,00	Ajuste Direto
CNT-2018-7	Arrendamento-fim não habitacional	SITRA-SIND. TRAB. TRANSPORTES- Leiria	01/fev/18	36 meses	10.800,00	NA
CNT-2016-115	Sublocação – edifício Lisboa	UGT – UNIAO GERAL DE TRABALHADORES	22/abr/16	20 anos	4 800 000,00	NA

Anexo 21 - Circuito dos procedimentos da contratação pública

Dos trabalhos realizados constatou-se que o circuito dos procedimentos é, em regra, o seguinte:

- Para as necessidades correntes o Diretor elabora uma informação anual que submete ao CA para aprovação.
- Após a aprovação, o Diretor através de despacho exarado na referida informação, anexa-a à ata do CA e envia para o serviço administrativo.
- Posteriormente, o Diretor promove uma reunião com o serviço administrativo onde procede à distribuição dos processos por cada funcionário. O gestor de contrato é nomeado aquando da elaboração de cada caderno de encargos.
- Seguidamente, o funcionário elabora a informação para autorização do procedimento pelo Diretor, o caderno de encargos, o convite e o cabimento (SF).
- Depois de confirmar o procedimento, o Diretor autoriza o cabimento e a despesa (nomeação do júri).
- O convite pode ser enviado de duas formas: por email ou através da plataforma⁹⁰.
- Segue-se a análise, pelo serviço, das propostas rececionadas, e os procedimentos previstos no art.º 81.º do CCP, caso seja aplicável, a que se segue a proposta de adjudicação. Nesta fase são feitos o compromisso (pelo serviço financeiro) e a nota de encomenda.
- Segue-se o prazo para a apresentação dos documentos de habilitação pedidos pela entidade adjudicante.
- Aquando da notificação para adjudicação e para efeitos de pagamento é confirmada a regularidade contributiva dos respetivos adjudicatários perante a Segurança Social e a Autoridade Tributária;
- A celebração do contrato escrito conta previamente com o registo do compromisso.
- É realizada a publicitação dos procedimentos realizados ao abrigo do art.º 127.º do CCP no portal dos contratos públicos www.base.gov.pt, emitindo um relatório de formação do contrato;
- Após a prestação do serviço, a entidade adjudicatária envia a fatura para o serviço administrativo.
- As faturas são conferidas pelo serviço administrativo (previamente o gestor do contrato acompanha e valida o serviço prestado, evidenciando se o bem ou o serviço foi prestado e está em condições de pagamento, através de uma assinatura na respetiva fatura). Neste caso, a fatura vai para o SF que adiciona os documentos do cabimento e do compromisso. Depois o Diretor autoriza o pagamento e, vai para a contabilidade que lança o custo e, depois transita para a tesouraria para a funcionária do SF proceder ao pagamento por transferência bancária.
- O SF arrecada as faturas. Os demais documentos do processo ficam arquivado no serviço administrativo.
- Após receção das faturas por via postal, o Diretor reencaminha-as para o serviço administrativo.
- Para todo o procedimento, até à fase do pagamento, existe despacho de delegação de competência do CA no Diretor (ponto VIII –al. d) da Portaria n.º 235-A/96, de 28 de junho e, no art.º 109.º do CCP).

⁹⁰ De acordo com o procedimento adotado.

Anexo 22 - Respostas remetidas em sede de contraditório



TRIBUNAL DE CONTAS

E 10388/2021
2021/7/1



4

Carta Registrada c/ A/R

Exmo. Sr. Diretor-Geral do
Tribunal de Contas
Avenida da República, 65,
1050-189 Lisboa

Sua Comunicação	Sua Referência	Nossa Referência	Data
	Proc. nº 7/2019-VEC-DA III.2 Conta n.º 5644/2018	145/2021	30/06/2021

ASSUNTO: Notificação do Relato da Verificação Externa da Conta do Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional, relativa a 2018 – Exercício do contraditório

O Conselho de Administração do CEFOSAP – Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional, atualmente em funções, vem, na sequência da Notificação do Relato da Verificação Externa da Conta do Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional, relativa a 2018, ao abrigo do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, apresentar a sua pronúncia, o que faz nos seguintes termos:

1 - A título prévio o Conselho de Administração, gostaria de aproveitar o ensejo para saudar o Tribunal de Contas pela forma rigorosa e metódica, que esteve patente na realização desta auditoria, que encaramos como uma forma de aperfeiçoar e dinamizar os nossos procedimentos, tornando-os mais robustos.

2 – Foi com particular agrado, que verificamos que o Relato menciona a *“...boa colaboração dos dirigentes e funcionários do CEFOSAP, na disponibilização dos elementos necessários e na prestação dos esclarecimentos solicitados durante a execução da presente VEC...”*.

3 – Feitas estas notas prévias, após a análise cuidada do Relato de Auditoria, este órgão adota, como forma de atuação, pronunciar-se sobre os aspetos mais relevantes.

4 – Relativamente aos mandatos dos membros dos órgãos (parágrafo n.º 17), mais precisamente do Conselho Técnico-Pedagógico (Armando Araújo e Maria Helena Pires) e Comissão de Fiscalização (Maria do Céu Aleixo), os despachos de nomeação são antigos, não

apresentando um prazo de validade. Tendo em consideração, que os referidos despachos, referem as cláusulas do Protocolo atinentes à validade dos mandatos (cláusulas XII e XV) tem sido interpretação deste organismo que nestas situações, se aplica o disposto nas aludidas cláusulas, ou seja, os mandatos vão sendo renovados a cada três anos, não havendo por isso necessidade de recondução.

No que concerne à recondução dos representantes do outorgante Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., doravante designado por IEFP, no Conselho de Administração do Centro, atendendo a que o despacho de nomeação/recondução apresenta um prazo de validade, este organismo, tem interpretado no sentido da necessidade de recondução, pelo que, efetuou diversas diligências, no sentido de operacionalizar a mesma.

Mais se informa que, em cumprimento da recomendação constante da alínea a) do parágrafo n.º 139, este organismo já diligenciou junto dos outorgantes a recondução dos membros do Conselho Técnico-Pedagógico (Armando Araújo e Maria Helena Pires) e Comissão de Fiscalização (Maria do Céu Aleixo).

Para o efeito, juntam-se, como Anexo I, os documentos demonstrativos do supra exposto.

5 – Em relação aos normativos legais referentes à periodicidade de reunião dos órgãos sociais do Centro, sempre se dirá que este organismo, não obstante todos os constrangimentos atuais, está a envidar todos os esforços necessários ao cumprimento dos mesmos.

Ainda nesta sede importa esclarecer que, em relação às atas das reuniões do Conselho Técnico-Pedagógico, as mesmas são, habitualmente, numeradas sequencialmente, sendo que, as incorreções encontradas, mais não foram, que lapsos, que reconhecemos e aos quais estamos atentos para que não se repitam.

6 – No ano em causa os serviços contratados com a Auren Auditores & Associados, SROC, S.A. não incluía a análise à contabilidade orçamental.

No corrente ano a Certificação Legal de Contas já contempla uma "opinião" relativamente às demonstrações orçamentais do CEFOSAP. Contudo, por lapso, os auditores (da Auren) não remeteram, a este organismo, a última versão do documento, sendo que, esta versão não foi submetida ao Tribunal de Contas na conta de Gerência de 2020.

Na sequência do disposto no parágrafo precedente, e para os efeitos convenientes, junta-se, como Anexo II, a Certificação Legal de Contas devidamente retificada.



7 – Em relação ao disposto no parágrafo n.º 27, afigura-se pertinente salientar que este organismo, atualmente, já se encontra a analisar a NCP-27, no sentido de proceder ao desenvolvimento dos procedimentos necessários à sua aplicação, conforme recomendado na alínea c) do parágrafo n.º 139.

8 – No que toca ao disposto no parágrafo n.º 30, de acordo com o solicitado, remete-se, em anexo, o quadro *“Reconciliação para o Balanço de abertura de acordo com o SNC-AP – 2018”* (Anexo III).

O montante observado no código *“Outras variações no património líquido”*, reflete a contabilização do subsídio para investimento, em que nos anos anteriores a 2018, eram lançados na conta 27 e, mediante o novo normativo legal – SNC-AP, passaram a ser lançados na conta 59.

No que concerne aos movimentos de transição (conta 564 – ajustamentos de transição para SNC-AP) simplesmente não existiram.

9 – No que diz respeito à observação constante no parágrafo n.º 35 do Relato, e em cumprimento da recomendação patente na alínea d) do parágrafo n.º 139., o CEFOSAP irá adotar os seguintes procedimentos:

- a) Proceder ao envio do Plano de Atividades, para aprovação, aos outorgantes;
- b) Aguardar 90 dias pela resposta;
- c) Na ausência de resposta, remeter, no prazo de 10 dias, novo ofício a interpelar os outorgantes para cumprimento desta obrigatoriedade;
- d) Após interpelação, e em caso de falta de resposta, este organismo considerará que o Plano de Atividades foi aprovado.

10 - Quanto ao acompanhamento trimestral da execução orçamental, será submetido, no final de cada período (trimestre), à apreciação do Conselho de Administração, o competente relatório. Este instrumento, refletirá a execução acumulada, apresentada mensalmente na reunião do Conselho de Administração.

Em abono da verdade se diga, que já estão a ser apresentados, ao Conselho de Administração, para aprovação, os relatórios trimestrais da execução orçamental, juntando-se à presente resposta o documento *“RELATÓRIO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – 1º trimestre de 2021”* devidamente rubricado pelos membros do Conselho de Administração (Anexo IV).



CEFOSAP

CENTRO DE FORMAÇÃO SINDICAL
E APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL

11 – No que toca ao parágrafo n.º 42, o CEFOSAP, procedeu à compilação das diversas normas e orientações internas tendo realizado manuais de procedimentos (Serviço Administrativo e Serviço Financeiro), devidamente rubricados pelos membros do Conselho de Administração, que anexamos (Anexo V).

[Handwritten initials and signature]

Nesta matéria afigura-se pertinente mencionar que os manuais em causa são objeto de constante atualização.

A atestar esta permanente preocupação com a atualização dos manuais, junta-se, como Anexo VI, os referidos instrumentos, no quais já estão vertidas algumas alterações resultantes das recomendações constantes do Relato do Tribunal de Contas, referindo-se a título meramente exemplificativo, a figura do gestor do contrato (1.7 do Manual de Procedimentos do SER/A).

12 – Em relação ao disposto no parágrafo n.º 51, este organismo, na sequência do Relato, já introduziu no Manual de Procedimentos do Serviço Administrativo, as regras a ter em consideração, na abertura das fichas de bens, no sentido de garantir a harmonia entre o seu período de vida útil (bens) e os prazos de vigência dos contratos subjacentes.

13 – O cumprimento da cláusula XXIII do Protocolo de constituição do Centro, mais propriamente a percentagem de comparticipação de cada um dos outorgantes nas despesas de funcionamento, é uma questão que remonta ao início da criação deste organismo. Nesta sede é imprescindível ter em consideração quer a natureza e finalidade do outorgante UGT, quer as atribuições do Centro.

Com efeito, a UGT tem como finalidade "...a edificação de uma sociedade mais justa, livre e igualitária, da qual sejam banidas todas as formas de opressão, exploração e alienação..." constituindo um pilar fundamental para a democracia do País.

Acresce que o Cefosap, enquanto Centro de formação que tem como atribuições "...promover actividades de formação profissional para valorização dos recursos humanos numa perspectiva transversal da actividade económica, quer se trate de seminários, estágios ou acções de formação profissional propriamente ditas, nas suas várias modalidades.", ligado à Central Sindical, não só promove, pela sua natureza, o interesse público, como contribui para a prossecução dos fins do outorgante UGT.

Atento o supra exposto, e perante a impossibilidade de cumprimento por parte do outorgante UGT da comparticipação que é devida, esta matéria tem sido, desde sempre, gerida na esfera Política, encontrando-se estribada em acordos políticos entre o outorgante UGT e os sucessivos governos.



CEFOSAP

CENTRO DE FORMAÇÃO SINDICAL
E APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL

14 – Relativamente às situações elencadas no parágrafo n.º 74, informa-se que, o Cefosap já introduziu em diversos documentos a obrigatoriedade, por parte dos prestadores de serviços, de colocação no documento de quitação (fatura-recibo), dos seguintes elementos: número de compromisso e descritivo do serviço prestado.

Para efeitos do anteriormente disposto, juntam-se como Anexo VII, alguns documentos comprovativos desta situação – exemplo: contrato do formador, regulamento do formador e contrato de prestação de serviços dos TORVC.

Na sequência do Relato, este organismo já fez constar no manual de procedimentos do Serviço Financeiro, a exigência de proceder à junção dos respetivos bilhetes de embarque, quando oportuno, nas despesas com viagens aéreas.

15 – Em relação aos subsídios atribuídos a formandos (parágrafos n.º 76 e n.º 77), o Cefosap esclarece que no Regulamento em vigor em 2018, já se encontrava previsto o subsídio de acolhimento, bem como a percentagem de 15% para o subsídio de transporte.

Reconhecemos que, efetivamente, a percentagem relativa às bolsas de formação não se encontrava atualizada, de acordo com a Portaria n.º 175/2018, de 19 de junho, uma vez que esta alteração foi implementada em 2019, na sequência de uma orientação do IEFP.

Para o efeito remete-se, no Anexo VIII, o contrato de formação n.º 3703/2018, que tem agregado o respetivo regulamento do formando, e no qual se encontra patente o anteriormente disposto, bem como, a orientação do IEFP.

Mais se informa que, na versão vigente, o Regulamento do Formando, encontra-se devidamente atualizado e harmonizado com o regulamento do IEFP, com as adaptações necessárias atendendo à natureza e especificidades do Cefosap.

16 – No que concerne às despesas com eventos e deslocações, não podemos deixar de reiterar, uma vez mais, o vertido na nossa resposta datada de 24/09/2020.

Com efeito, nesta sede importa realçar que este Centro Protocolar resulta de uma parceria entre o IEFP e a UGT, sendo que, a formação sindical faz parte integrante das suas atribuições.

Consequentemente, são legitimamente organizados com a UGT (ou estruturas sindicais afetas a esta Central Sindical) diversas atividades formativas (seminários/conferências), participando este organismo, nomeadamente, nos custos com a restauração e viagens.



Concomitantemente, impera referir que a formação reveste diversas formas: formal, não formal e informal sendo que, os seminários temáticos, por exemplo, são intervenções que o CEFOSAP desenvolve desde a sua génese que promovem momentos de reflexão e debate sobre temas de interesse específico para o movimento sindical afeto à UGT. São atividades que permitem, igualmente, identificar as necessidades formativas prioritárias do público sindical e divulgar, junto desse público, o plano de formação do Centro.

Estas atividades envolvem um número significativo de Dirigentes, Quadros, Delegados e Associados dos Sindicatos, centradas em conteúdos de índole socioeconómica de amplitude nacional e global, dinamizados por intervenções de personalidades de mérito publicamente reconhecido nestas matérias.

Acresce referir outra vertente da atuação deste Centro que se traduz na formação em cooperação, realizada no âmbito da parceria estabelecida com a UGT e a CSPLP - Confederação Sindical dos Países de Língua Portuguesa, e que legitima as despesas decorrentes da promoção de diversas ações de formação e outras atividades de cooperação, organizadas conjuntamente com as estruturas sindicais dos países oficiais de língua portuguesa.

Na sequência do anteriormente aduzido, reitera-se, uma vez mais, com o devido respeito por entendimento divergente, que todas as despesas efetuadas com os eventos organizados pelo Cefosap (quer individualmente quer em parceria com entidades terceiras), designadamente deslocações e viagens, fazem parte das atribuições deste organismo.

No entanto, reconhecemos que, nos procedimentos de aquisição que estão na génese da realização destas despesas, poderá não estar devidamente fundamentado e explicitado a natureza das mesmas, o que, legitimamente, poderá conduzir à interpretação de que estas não se enquadram nas atribuições do Centro.

Assim sendo, em cumprimento da recomendação vertida na alínea g) do n.º 139 do Relato, o Cefosap irá, de futuro, ter um cuidado acrescido na fundamentação/justificação destas despesas, por forma a não existirem dúvidas quanto à sua elegibilidade.

17 – Relativamente ao aduzido nos parágrafos n.º 82 ao n.º 88, cumpre-nos tecer as seguintes considerações:

- a) As despesas referentes à "execução de nova cobertura no edifício anexo à Igreja", verificaram-se, pois, após a ocupação das instalações pelo Cefosap, na sequência das primeiras intempéries, este organismo considerou que não estavam reunidas as condições de segurança para utilização das referidas instalações, quer pelos trabalhadores, quer pelos utentes/formandos/prestadores de serviços;

- b) Pelo que, afigurou-se imperativo a realização de uma intervenção, imediata, para colmatar a situação;
- c) De referir ainda que o edifício em causa é utilizado, unicamente, pelo Cefosap;
- d) De acordo com o mencionado no parágrafo n.º 86, a cláusula VII do Contrato de Sublocação, referente às despesas inerentes à utilização do imóvel, é meramente exemplificativa, pelo que, ao abrigo deste dispositivo, outras despesas, ainda que aí não elencadas, poderão ser comparticipadas pelo Cefosap;
- e) Nesta matéria, tem sido entendimento dos outorgantes do contrato que os serviços de jardinagem fazem, legitimamente, parte das despesas abrangidas nesta cláusula;
Porquanto,
- f) Os jardins são utilizados pelos trabalhadores quer da UGT, quer do Cefosap;
- g) Acresce, no que ao Cefosap diz respeito, que estes espaços são objeto de usufruto por parte dos formandos e utentes que frequentam as instalações do Centro;
- h) Ora, a utilização destes espaços implica necessariamente a deterioração dos mesmos;
- i) Pelo que, no entendimento deste organismo, faz todo o sentido, imputar, na proporção da permissão aprovada, os custos com a manutenção destes espaços.

18 – No que diz respeito, ao disposto no ponto 2.3.2.3 - Operações de Tesouraria, e no seguimento da recomendação da alínea i), do parágrafo n.º 139, informamos que o Cefosap conseguiu identificar de onde provinha o desajuste constante destas operações.

Acresce que, no encerramento da Conta de Gerência de 2020, os movimentos que se encontram nas contas de operações de tesouraria 0719 e 0729, são aqueles que realmente deveriam estar, não tendo existido a necessidade de efetuar quaisquer acertos.

Para resolução desta questão foi fundamental o contributo realizado pelo Tribunal de Contas, em fevereiro de 2020, que consistiu, em indicar o procedimento a ser considerado na transição do ano, relativamente às contas de que o CEFOSAP é tido como fiel depositário, ou seja, a segurança social dos trabalhadores e as retenções.

O contributo traduziu-se no seguinte (redação nossa):

"No ano n, cria-se a conta 0719 a débito em contrapartida da conta 0791 a crédito, pelo valor que falta pagar da obrigação, como operações de tesouraria. Desta forma, cabimento=compromisso=pago, no ano n.

No ano n+1, cria-se a conta 0729 a crédito em contrapartida da conta 0792 a débito, pelo valor que faltou pagar da obrigação.

Em n+1, em termos orçamentais não se faz qualquer ciclo do cabimento. Apenas patrimonialmente credita-se as disponibilidades."

Ora, esta forma de registo de encerramento de contas não era praticada pelo Centro, que até então, registava estes montantes como se fossem despesas da responsabilidade do Cefosap, ou seja, ficava a obrigação por pagar no ano n e no ano n+1 criava-se novo cabimento, registando-se um novo ciclo do cabimento.

Em consonância com a orientação do Tribunal de Contas supramencionada, em 2020, lançou-se na conta 0729 (a crédito) em contrapartida da conta 0792 (a débito), os montantes dos quais o CEFOSAP era fiel depositário, que estavam em aberto em 2019 e que foram pagos em 2020.

Acresce que, no final do ano de 2020, todos os montantes em que o Cefosap era fiel depositário e que só seriam pagos em 2021, foram registados conforme a orientação suprarreferida.

Quanto à questão relativa às orientações da Comissão de Normalização Contabilística, sobre o encerramento das contas da classe zero relativas a operações de tesouraria, afigura-se pertinente referir que o Cefosap, estava a transitar o saldo pela conta refletida, ou seja, pelo saldo da conta de operações de tesouraria 079, no entanto, já tomou as devidas providências para que, este ano, se proceda de acordo com a FAQ 6.

Ainda nesta sede, importa clarificar a questão do saldo negativo das operações tesouraria, informando-se que este saldo persiste, única e exclusivamente, devido ao acumulado dos anos anteriores.

19 – Não obstante uma interpretação literal do normativo referente ao gestor do contrato (artigo 290º-A do CCP), no nosso entendimento, não obrigar à realização de um relatório, exceto nas situações em que sejam detetados desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do mesmo, e nos contratos de grande complexidade técnica ou financeira, ou duração superior a 3 anos, reconhecemos a utilidade da realização de um relatório para todos os contratos.

Assim sendo, atenta a Orientação Técnica n.º 05/CCP/2019, do IMPIC, bem como a recomendação constante na alínea j), do parágrafo n.º 139 do Relato, que acolhemos, o Cefosap, implementará a obrigatoriedade de elaboração deste documento para todos os contratos.

Concomitantemente, esclarece-se que o papel do gestor do contrato, bem como a obrigatoriedade de realização de relatório, já consta do manual de procedimentos do Serviço Administrativo e de Orientação Técnica divulgada aos serviços (Anexo IX).



Deft



Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional que V/ Exa. considere pertinente, subscrevemo-nos,

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração,

(Vitor Hugo dos Santos Coelho)

(Carlos Manuel Simões da Silva)

(Helena Maria da Rocha Cruz Lourenço)

(José Manuel da Luz Correio)





Dez P

TRIBUNAL DE CONTAS

E 10396/2021
2021/7/1



Carta Registada c/ A/R

Exmo. Sr. Diretor-Geral do
Tribunal de Contas
Avenida da República, 65,
1050-189 Lisboa

Lisboa, 30 de junho de 2021

ASSUNTO – Notificação do Relato da Verificação Externa da Conta do Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional, relativa a 2018 – Exercício do contraditório - Proc. nº 7/2019-VEC-DA III.2 - Conta n.º 5644/2018

No que se refere ao assunto supra identificado, Joaquim José Mendes Dias, na qualidade de Vogal do Conselho de Administração do CEFOSAP – Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional no ano em causa (2018), venho, por este meio, comunicar a minha total e plena concordância com o teor da resposta do Conselho de Administração, atualmente em funções, remetida, por este organismo, ao Tribunal de Contas.

Para efeitos da minha adesão, anexo cópia da resposta, entretanto, por mim, rubricada.

Sem outro assunto, de momento, subscrevo-me,

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho de Administração

Joaquim José Mendes Dias