

# ORDEM DOS ADVOGADOS

Exercícios de 2014, 2015 e 2016

RELATÓRIO N.º 7/2020

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS





**Processos:**

n.º 4112/2014

n.º 2682/2015

e n.º 5170/2016

# Índice

1.	INTRODUÇÃO .....	8
1.1.	Enquadramento da ação .....	8
1.2.	Caraterização da entidade.....	9
1.2.1.	Regime jurídico e estatutos.....	9
1.2.2.	Organização e funcionamento.....	10
1.2.3.	Organização contabilística e prestação de contas.....	11
2.	CONTRADITÓRIO .....	12
3.	EXAME DAS CONTAS.....	15
3.1.	Objetivos e procedimentos de verificação.....	15
3.2.	Bases para a decisão .....	16
3.2.1.	Demonstrações Financeiras.....	16
3.2.1.1.	Elaboração das Demonstrações Financeiras Únicas .....	16
3.2.1.2.	Análise económico-financeira (triénio 2014-2016) .....	18
3.2.1.3.	Incoerência entre os montantes inscritos nas Demonstrações Financeiras.....	19
3.2.1.4.	Orçamento e sua execução.....	19
3.2.1.5.	Demonstração numérica das operações.....	22
3.2.2.	Caixa e depósitos bancários.....	22
3.2.3.	Fundo Fixo de Caixa (FFC) .....	25
3.2.4.	Código dos Contratos Públicos.....	28
3.2.5.	Fornecimentos e Serviços externos: Trabalhos especializados e honorários .....	30
3.2.5.1.	Trabalhos especializados.....	31
3.2.5.2.	Honorários.....	32
3.2.6.	Despesa de deslocação e estadas.....	36
3.2.6.1.	Deslocações e estadas de pessoal .....	37
3.2.6.2.	Deslocações e estadas de titulares de cargos .....	38
3.2.6.3.	Deslocações e estadas de outras entidades.....	38
3.2.7.	Portagens e estacionamento .....	39
3.2.8.	Refeições.....	40
3.2.8.1.	Refeições a outras entidades.....	40
3.2.8.2.	Refeições e convenções ao serviço dos membros.....	40
3.2.9.	Dívidas de Advogados e Associados.....	41
3.2.10.	Sistema de Controlo Interno e regulamentação .....	42
3.3.	Certificação Legal de Contas .....	44
3.4.	ROCI e PEQD .....	46
3.5.	CONCLUSÕES .....	47
4.	JUÍZO SOBRE AS CONTAS.....	49

5.	RECOMENDAÇÕES .....	50
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	52
7.	EMOLUMENTOS .....	52
8.	DECISÃO .....	53
	ANEXOS .....	54

## Índice de Quadros

Quadro 1 - Órgãos da Ordem dos Advogados .....	10
Quadro 2 – Membros do Conselho Geral da Ordem dos Advogados entre 2014 e 2016 .....	12
Quadro 3 - Elaboração e Aprovação das Contas-Competências dos órgãos da OA.....	17
Quadro 4 - Síntese da estrutura e evolução da execução orçamental consolidada.....	20
Quadro 5– Síntese da estrutura e evolução da execução orçamental da despesa.....	21
Quadro 6 - Decomposição da caixa e depósitos bancários (2014-2016) .....	22
Quadro 7 - Montantes por reconciliar há mais de um ano.....	23
Quadro 8 - Contas Bancárias com certidões/reconciliações bancárias em falta (após contraditório) .....	24
Quadro 9– Decomposição da rubrica “Caixa” (Saldo a 31 de dezembro) .....	25
Quadro 10 – Pagamentos realizados com recurso ao FFC.....	26
Quadro 11– Pagamentos através do FFC.....	27
Quadro 12 - Execução financeira trabalhos especializados e honorários.....	31
Quadro 13 – Evolução das dívidas de terceiros .....	41

## Índice de Anexos

Anexo 1 – Ficha técnica .....	54
Anexo 2 – Relação Nominal de Responsáveis .....	54
Anexo 3- Competências dos Órgãos da OA.....	55
Anexo 4 – Recomendações do Relatório da empresa PKF & Associados–SROC, Lda. ....	56
Anexo 5 – Metodologia para a verificação interna das contas.....	57
Anexo 6 – Demonstrações Financeiras .....	59
Anexo 7 - Divergências entre Balancete, Balanço e Anexo .....	60
Anexo 8 - Divergências entre os montantes constantes do Balancete com os inscritos na Demonstração de Resultados por Naturezas.....	61
Anexo 9 – Desvios entre a despesa orçamentada e despesa executada.....	62
Anexo 10 – Demonstrações de Fluxos de Caixa .....	65
Anexo 11 - Contas bancárias da Ordem dos Advogados .....	66
Anexo 12 - Contas bancárias com movimentos por reconciliar há mais de um ano .....	67
Anexo 13 - Outros instrumentos financeiros .....	68
Anexo 14 – Montantes de constituição dos Fundos Fixos de Caixa de acordo com as contas 11.2- "Fundo Fixo" constantes do Balancete.....	68
Anexo 15 - Decomposição dos Fornecimentos e Serviços Externos.....	69
Anexo 16 - Execução financeira das aquisições de serviços jurídicos adjudicados pela OA .....	70
Anexo 17 - Deslocações, estadas e transporte.....	71
Anexo 18 - Contas de emolumentos .....	73
Anexo 19 - Contraditório .....	74

## Lista de Siglas

CCP	Código dos Contratos Públicos
CDHOA	Comissão dos Direitos Humanos
CG	Conselho Geral
CNEF	Comissão Nacional de Estágio e Formação
CLC	Certificação Legal de Contas
DGTC	Direção Geral do Tribunal de Contas
DF	Demonstrações Financeiras
DL	Decreto-Lei
DVIC	Departamento de Verificação Interna de Contas
ESNL	Entidades do Setor Não Lucrativo
EOROC	Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
FFC	Fundo Fixo de Caixa
FSE	Fornecimentos e Serviços Externos
IAPI	Instituto dos Advogados em Prática Individual
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NA	Núcleo de Apoio
NIF	Número de Identificação Fiscal
OA	Ordem dos Advogados
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
PEQD	Processos de Pedidos de Esclarecimentos, Queixas e Denúncias
PMR	Petronilho, Magalhães e Ramalhete Lda.
RL	Responsabilidade Limitada
ROC	Revisor Oficial de Contas
ROCI	Relatórios dos Órgãos de Controlo Interno
SCI	Sistema de Controlo Interno
SINOA	Sistema de Informação da Ordem dos Advogados
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TC	Tribunal de Contas
VIC	Verificação Interna de Contas

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Enquadramento da ação

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas (TC) foi realizada uma verificação interna às contas da Ordem dos Advogados (OA), relativas aos exercícios de 2014, de 2015 e de 2016, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal (Anexo 1).
2. A inclusão destas contas em plano resultou do despacho do Juiz Conselheiro da Área IV - Funções de Soberania, exarado sobre a informação n.º 264/17 – DVIC.1 – NA.
3. O exame das contas foi realizado tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>1</sup>, (LOPTC), e no Regulamento do Tribunal de Contas<sup>2</sup>.
4. A verificação das contas da OA referentes aos anos de 2014 a 2016 abrangeu *"...a análise in loco dos saldos evidenciados nos documentos de prestação de contas, das operações de elaboração das contas consolidadas, dos documentos de suporte das despesas e das operações contabilísticas realizadas e dos relatórios produzidos pelo Conselho Fiscal"*<sup>3</sup>.
5. O presente relato integra os resultados dos procedimentos adotados na verificação das contas, que incidiram designadamente, nos seguintes documentos de prestação de contas:

a) Balanço:

Unidade: Euro

	2014	2015	2016
<b>Total do Ativo</b>	19 511 365,15	19 950 376,25	25 412 943,90
<b>Total dos Fundos Patrimoniais</b>	15 328 500,05	16 309 620,20	16 270 029,62
<b>Total do Passivo</b>	4 182 865,10	3 640 756,05	9 142 914,28

Fonte: Relatório e contas da OA de 2014, de 2015 e de 2016.

b) Demonstração de Resultados por Naturezas:

Unidade: Euro

	2014	2015	2016
<b>Resultado Líquido</b>	1 232 226,33	1 316 561,76	-65 839,44

Fonte: Relatório e contas da OA de 2014, de 2015 e de 2016.

c) Demonstração de Fluxos de Caixa:

Unidade: Euro

	2014	2015	2016
<b>Total dos Recebimentos</b>	8 621 118,11	12 836 246,54	17 855 975,76
<b>Total dos Pagamentos</b>	12 595 885,68	12 670 682,35	12 741 882,79

Fonte: Relatório e contas da OA de 2014, de 2015 e de 2016.

<sup>1</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

<sup>2</sup> N.º 2 do art.º 128.º do Regulamento n.º 112/2018 do Tribunal de Contas, aprovado em 24 de janeiro de 2018, e publicado na 2ª Série do Diário da República, de 15 de fevereiro de 2018.

<sup>3</sup> Confrontar ofício da DGTC n.º 19719/2018, datado de 12/7/2018, remetido à OA.

## 1.2. Caraterização da entidade

---

### 1.2.1. Regime jurídico e estatutos

---

6. As associações públicas profissionais são entidades de direito público representativas de profissões que devam ser sujeitas, cumulativamente, ao controlo do respetivo acesso e exercício, à elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicas específicos e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido<sup>4</sup>.
7. As associações públicas profissionais estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas nos termos estabelecidos na sua Lei-Quadro<sup>5</sup> e na LOPTC<sup>6</sup>, bem como a um regime de direito público no desempenho das suas atribuições<sup>7</sup>.
8. Em tudo o que não estiver regulado no regime jurídico de criação, organização e funcionamento das Associações Públicas Profissionais, são subsidiariamente aplicáveis a estas associações:
  - O Código do Procedimento Administrativo, com as necessárias adaptações, e os princípios gerais de direito administrativo, no que respeita às suas atribuições e ao exercício dos poderes públicos que lhes sejam conferidos;
  - As normas e os princípios que regem as associações de direito privado, no que respeita à sua organização interna.
9. Nos termos do art.º 42.º da Lei n.º 2/2013 estão sujeitas às regras de equilíbrio orçamental e de limitação do endividamento estabelecidas em diploma próprio e ao regime do Código dos Contratos Públicos (CCP).
10. A Ordem dos Advogados é, assim, uma associação pública profissional, pessoa coletiva de direito público que goza de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira, disciplinar e regulamentar<sup>8</sup>, que se rege pela Lei n.º 2/2013, 10 de janeiro<sup>9</sup>, e pelos seus estatutos.
11. No período de 2014 a 2016 a atividade da OA esteve sujeita à vigência de dois Estatutos: Lei n.º 15/2005, de 26 de janeiro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro, e pela Lei n.º 12/2010, de 25 de junho; e Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. art.º 2.º da Lei n.º 2/2013.

<sup>5</sup> Art.º 47.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro.

<sup>6</sup> Cfr. Art.º 2.º, n.º 2, alínea a).

<sup>7</sup> Cfr. art. 4.º e art. 42.º da Lei n.º 2/2013.

<sup>8</sup> Art.º 1.º n.º 2 da Lei n.º 145/2015 e art.ºs 9.º e 10.º da Lei n.º 2/2013.

<sup>9</sup> Lei-Quadro das associações públicas profissionais (Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro) que aprovou o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais.

<sup>10</sup> Que revogou os anteriores Estatutos da OA aprovados pela Lei n.º 15/2005, de 26 de janeiro, e subsequentes alterações. A caraterização da Ordem dos Advogados constante do presente relato será efetuada com base nos estatutos atualmente em vigor.

## 1.2.2. Organização e funcionamento

12. A Ordem dos Advogados tem âmbito nacional e está internamente estruturada em sete regiões: Lisboa, Porto, Coimbra, Évora, Faro, Açores e Madeira<sup>11</sup>. Nesta medida, os seus órgãos compreendem três níveis: nacional, regional e local, conforme exemplifica o quadro seguinte:

Quadro 1 - Órgãos da Ordem dos Advogados

<i>Órgãos Nacionais</i>	<i>Órgãos regionais</i>	<i>Órgãos Locais</i>
Bastonário	Assembleias regionais	Assembleias locais
Presidente do Conselho superior	Conselhos regionais	
Conselho superior	Presidentes dos Conselhos regionais	Delegações
Conselho fiscal	Conselhos de deontologia	
Conselho geral	Presidentes dos conselhos de deontologia	
Assembleia geral		Delegados
Congresso dos advogados portugueses		

Fonte: art.º 9.º da Lei n.º 145/2015.

13. A estrutura legal da OA evidencia competências descentralizadas ao nível dos órgãos nacionais e dos órgãos regionais e locais, especificamente quanto à execução da despesa e da receita e, ainda, quanto à elaboração e apresentação do relatório e contas (Anexo 2).
14. A atividade da OA, dirigida e coordenada pela bastonária, foi desenvolvida, ao longo do triénio de 2014-2016, por 210, 211 e 213 trabalhadores, respetivamente, destes<sup>12</sup>:
- a) 51 em 2014 e 2015 e 52 em 2016, prestaram funções no Conselho Geral, repartidos pelos seguintes departamentos:
- Secretariado do Bastonário;
  - Departamento Jurídico;
  - Departamento de Processos;
  - Departamento Informático;
  - Departamento Administrativo;
  - Biblioteca;
  - Departamento, Financeiro, Recursos Humanos e Compras;
  - Departamento Editorial e Comunicação.
- b) 159, 160 e 161, em 2014, 2015 e 2016, respetivamente, prestaram funções nos Conselhos Regionais de Lisboa, Porto, Coimbra, Évora, Faro, Açores e Madeira, distribuídos pelos seguintes departamentos:
- Departamento Financeiro, Recursos Humanos e Compras;
  - Departamento Editorial e Comunicação;
  - Apoio Judiciário;

<sup>11</sup> Art.º 2 da Lei n.º 145/2015.

<sup>12</sup> Texto alterado em resultado de informação prestada ao abrigo do contraditório institucional.

- Apoio à Presidência;
- Atendimento Telefónico e Expediente;
- Centro de Estágio;
- Centro de Estudos/Formação;
- Informática
- Logística e Serviço Externo;
- Manutenção;
- Procuradoria Ilícita
- Conselhos de Deontologia
- Delegações e Agrupamentos de Delegações

### 1.2.3. Organização contabilística e prestação de contas

---

15. Nos termos do respetivo estatuto, a contabilidade e gestão financeira da OA caracteriza-se por:
- O orçamento, o relatório e as contas do exercício, constituírem instrumentos de controlo de gestão;
  - O exercício económico coincidir com o ano civil, tendo o Conselho Geral de elaborar o relatório e as contas do exercício anterior;
  - Obrigação, por parte dos Conselhos Regionais, de apresentar ao Conselho Geral as contas do exercício anterior, as quais incorporam as contas das Delegações;
  - As delegações deverem apresentar ao conselho regional respetivo as contas do exercício anterior e as suas propostas para a inclusão no orçamento para o ano subsequente;
  - Os Conselhos de Deontologia deverem submeter à aprovação da Assembleia Regional o orçamento para o ano civil seguinte e as contas do ano anterior<sup>13</sup>.
  - As contas do exercício deverem ser objeto de certificação legal pelo Conselho Fiscal<sup>14</sup>, a ser emitida no prazo de 30 dias;
16. As contas de 2014, de 2015 e de 2016, elaboradas nos termos do regime de normalização contabilística para as entidades do setor não lucrativo (ESNL) foram apresentadas ao TC<sup>15</sup>, em suporte papel, tendo por base as normas constantes, respetivamente, na Resolução n.º 2/2014, na Resolução n.º 44/2015 e na Resolução n.º 3/2016<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Texto alterado em resultado de informação prestada ao abrigo do contraditório institucional.

<sup>14</sup> O Conselho Fiscal é um órgão criado no novo estatuto da OA, aprovado pela Lei n.º 145/2015, tendo sido eleito pela primeira vez no dia 11 de janeiro de 2017, para o triénio 2017-2019. Este órgão emitiu parecer sobre as contas do exercício de 2017. Nos termos do art.º 48.º do estatuto este órgão integra um Revisor Oficial de Contas.

<sup>15</sup> As contas foram remetidas ao TC em 30/04/2015, em 27/04/2016 e em 17/05/2017 para os anos de 2014, de 2015 e de 2016, respetivamente.

<sup>16</sup> Publicadas na 2ª Série do Diários da Republica n.º 235, de 4 de dezembro de 2014, n.º 231, de 25 de novembro de 2015, e n.º 13, de 18 de janeiro de 2016, nos termos das quais se estabelece que as associações públicas profissionais devem remeter, obrigatoriamente, as suas contas independentemente dos valores de receita ou de despesa e dos valores dos ativos e passivos dos respetivos balanços e dos valores dos custos e proveitos.

## 2. CONTRADITÓRIO

17. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes do artigo 13.º da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre o conteúdo do Relato de Verificação Interna de Contas relativo ao período de 01/01/2014 a 31/12/2016:

Quadro 2 – Membros do Conselho Geral da Ordem dos Advogados entre 2014 e 2016

Nome	Cargo	Período
Elina Marlene Sousa Fraga	Bastonária	2014-2016
Eldad Manuel Martins Moreira Neto	Vice-Presidente do Conselho Geral	2014-2016
Pedro Manuel Tenreiro Biscaia Pereira	Vice-Presidente do Conselho Geral	2014-2016
Rui Manuel Portugal da Silva Leal	Vice-Presidente do Conselho Geral	2014-2016
Amândio Pires de Almeida	Vogal	2014-2016
Ana Catarina Perdigão Costa de Almeida	Vogal	2014-2016
Ana Maria de Jesus Machado Dias Carneiro	Vogal	2014-2016
Ana Sofia Portela de Sá Pereira	Vogal	2014-2016
Carla Cristina Teixeira Morgado	Vogal	2014-2016
Cláudia Feteira de Freitas Oliveira	Vogal	2014-2016
José Manuel de Magalhães Rodrigues Lourenço	Vogal	2014-2016
José Marcelino da Costa Pires	Vogal	2014-2016
Márcia de Jesus Gonçalves	Vogal	2014-2016
Miguel Amândio Ferreira de Salgueiro Meira	Vogal	2014-2016
Mónica Cláudia de Castro Quintela	Vogal	2014-2016
Nuno Maria Monteiro Godinho de Matos	Vogal	2014-2016
Paulo Alexandre da Cruz Fróis Pita Soares	Vogal	2014-2016
Sandra Cristina Horta da Silva Poeira	Vogal	2014-2016
Sandra Paula da Silva Amendoeira	Vogal	2014-2016
Simplicio Nóbrega de Mendonça	Vogal	2014-2016
Teresa Celeste Teixeira de Sousa	Vogal	2014-2016

18. Foi igualmente notificado o Conselho Geral em exercício à data do contraditório e o Conselho Fiscal atualmente em funções. Ambos os órgãos exerceram o direito de contraditório, bem como 12 dos 21 responsáveis que integraram o Conselho Geral da Ordem no período de 2014 a 2016. Os restantes nove responsáveis não exerceram o direito de contraditório<sup>17</sup>.
19. As alegações foram objeto de análise e, quando considerado pertinente, foram transcritas ou sumariadas, em letra em itálico e de cor diferente, no presente relatório.
20. Dos doze **membros do Conselho Geral** do período de 2014 a 2016 que exerceram o direito de contraditório pessoal, oito<sup>18</sup> apresentam alegações genéricas de sentido idêntico salientando,

<sup>17</sup> Eldad Moreira Neto, Amândio Pires de Almeida, Carla Teixeira Morgado, Cláudia Freitas Oliveira, José Marcelino Costa Pires, Mónica Castro Quintela, Nuno Godinho de Matos, Paulo Pita Soares e Simplicio de Mendonça.

<sup>18</sup> Rui Manuel Portugal da Silva Leal (Vice-Presidente do Conselho Geral), Ana Catarina Perdigão Costa de Almeida (Vogal), Ana Maria de Jesus Machado Dias Carneiro (Vogal), José Manuel de Magalhães Rodrigues Lourenço (Vogal), Miguel Amândio Ferreira de Salgueiro Meira (Vogal), Sandra Paula da Silva Amendoeira (Vogal), Teresa Celeste Teixeira de Sousa (Vogal) e Pedro Manuel Tenreiro Biscaia Pereira (vogal). Este último apresenta alegações no mesmo sentido ainda que o texto não seja exatamente o mesmo.

em síntese, que desconheciam ou que não eram da sua responsabilidade as situações evidenciadas no Relato “(...) acerca da deteção de irregularidades/ilegalidades quer na execução orçamental, quer contabilísticas, quer da gestão (...)” acrescentado que “(...) a escolha, contratação, determinação da retribuição e pagamento de honorários a Advogados (...) correspondem a atos praticados pela Sr.<sup>a</sup> Bastonária, ao abrigo das suas competências estatutárias (...)” e concluindo que não participaram “(...) na escolha, no procedimento de contratação, na fixação de remuneração, ou no pagamento de qualquer Advogado mandatado (...)”.

21. As alegações apresentadas pela **então Bastonária** serão abordadas nos pontos especificamente respeitantes às mesmas, referindo a responsável que “(...) não deve pronunciar-se quanto aos demais pontos do Relato de Verificação Interna de Contas, atento a que os procedimentos eram definidos e acompanhados pelo atual Diretor Geral da Ordem dos Advogados, Senhor Dr. Rui Elísio, que poderá (...) esclarecer todas as matérias, evidenciando os procedimentos que os serviços e órgãos tinham definidos para as diversas áreas, e o esforço que no mandato de 2014 a 2016 foi feito nesse sentido, por instruções expressas da ora exponente, enquanto Bastonária, designadamente no que respeita aos processos de deslocações e estadas, deslocações e estadas de pessoal, deslocações e estadas de titulares de cargos, deslocações e estadas de outras entidades, portagens e estacionamento, refeições”.
22. A vogal **Ana Sofia Portela de Sá Pereira** alega que “A) (...) nunca exerceu qualquer cargo na Ordem dos Advogados com funções específicas de tesouraria e/ou financeiras;  
B) Nunca tendo ordenado, por essa razão, os concretos pagamentos a que alude o relato;  
C) Igualmente não participou em deliberação que os aprovasse e/ou ratificasse.  
D) Nunca teve conhecimento (...) da existência de alguma não conformidade, sob o ponto de vista da legalidade, nesse conspecto. (...)”.
23. A vogal **Márcia Gonçalves** alega que “(...) nenhuma responsabilidade tem nos factos constantes desse relato, os quais não conhecia, nem conhece senão por via da notificação que agora recebeu, não podendo em consciência pronunciar-se sobre a veracidade ou não da factualidade aí vertida.” (...) as contas da Ordem dos Advogados relativas aos exercícios de 2014, 2015 e 2016, não são, nem foram da responsabilidade da aqui pronunciante, como também não o foram a elaboração e apresentação dos documentos de prestação de contas referidos, nomeadamente balanços, demonstrações financeiras, demonstrações de resultados por natureza, demonstração de fluxos de caixa, ou quaisquer outros, cujos teores a pronunciante sempre desconheceu em concreto por nada se relacionarem com as suas competências.”
- “(...) no que respeita à elaboração de orçamentos, relatórios e contas dos exercícios, que sempre foram da incumbência de trabalhadores e do técnico oficial de contas do Conselho

*Geral da Ordem dos Advogados, Dr. Rui Elísio, em conjugação com o Bastonário em exercício, que os apresentavam ao Conselho Geral de forma sumária para submissão e aprovação pela assembleia geral da Ordem dos Advogados nos termos estatutários.”*

24. Serão objeto de análise nos pontos apropriados as alegações apresentadas pela **Vogal Sandra Horta e Silva**, sendo que, de forma geral, as mesmas aludem à situação contratual estabelecida entre a responsável e a OA, consubstanciando-se na seguinte conclusão: *“(…) Do exposto resulta que a contratação da subscritora é anterior à publicação da Lei das Associações Públicas e da aplicação às mesmas do Código de Contratos Públicos, bem como, os serviços prestados são os decorrentes do contrato de prestação de serviços celebrado em outubro de 2010, serviços esses prestados no Departamento de Informática e de Acesso ao Direito, decorrente do concurso publicitado pela Ordem do Advogados em setembro daquele ano (…)”*. Acrescenta que *“(…) não celebrou nenhum contrato, nem lhe foram adjudicados quaisquer serviços pela Sra. Bastonária (…) no período de vigência do seu mandato – 2014-2016 – e sobre o qual incidiu a presente auditoria.”*
25. **O Conselho Geral da OA**, em exercício de funções à data de realização do contraditório, vem informar, de entre as matérias objeto de análise nos respetivos pontos do relatório, que à presente data, já se encontram implementadas na gestão corrente dos Serviços do Conselho Geral regras quanto ao processo orçamental desde a sua elaboração à execução, assim como, também, relativamente aos restantes órgãos da Ordem, concluindo que se compromete a providenciar para que as recomendações sejam implementadas.
26. Por sua vez, o **Conselho Fiscal da OA** em funções vem referir que, não obstante as matérias específicas objeto de abordagem nos respetivos pontos do relatório, se compromete *“(…) a cumprir as suas funções, de acordo com as competências que lhe são atribuídas por Lei, emitindo parecer no sentido de uma maior transparência e rigor nas contas da OA, aconselhando desde logo a que sejam elaborados regulamentos para as várias áreas de atuação da Ordem (…)”, a “(…) dar cumprimento do CCP (…) aconselhar a ponderação de adequada tesouraria (…) rever os valores dos fundos fixos de caixa (…) promover e acompanhar as alterações (…) para clarificar as funções do Conselho Fiscal (…) propor (…) a aprovação de um Regulamento Geral Financeiro (…)”*.

### 3. EXAME DAS CONTAS

---

#### 3.1. Objetivos e procedimentos de verificação

---

27. A verificação interna, de acordo com o previsto no art.º 128.º do Regulamento do Tribunal de Contas (TC) e no Plano Global da Verificação Interna de Contas<sup>19</sup>, teve os seguintes objetivos:
- Confirmar a exatidão e a correção numérica e contabilística dos saldos de abertura e encerramento dos documentos de prestação de contas e apreciar a legalidade e a regularidade das operações subjacentes aos saldos;
  - Confirmar a sua conformidade com os princípios e regras jurídicas aplicáveis, designadamente normas orçamentais e contabilísticas;
  - Examinar as operações de elaboração da conta integrada;
  - Apreciar os relatórios de fiscais únicos, de conselhos fiscais, de revisores oficiais de contas ou de auditores externos, quer os que tenham natureza intercalar, quer os relativos às demonstrações financeiras, bem como os relatórios de auditoria dos auditores internos e dos órgãos do sistema do controlo interno.
28. A inclusão das contas de 2014 a 2016, da OA, em plano resultou do despacho do Juiz conselheiro da Área IV - Funções de Soberania, exarado sobre a informação n.º 264/17 – DVIC.1 – NA, referente ao PEQD n.º 274/2017, datada de 05-12-2017, e da mensagem de correio eletrónico, datada de 03 de novembro de 2017, no qual se indica dever o mesmo ser enviado ao *“DVIC para exame no contexto da VIC das demonstrações da OA a incluir em PF”*.
29. A natureza das questões e das recomendações (anexo 3) colocadas no relatório de auditoria realizada pela empresa PKF & Associados, SROC, Lda.<sup>20</sup> que originou o PEQD supramencionado, determinaram que fosse alargada a metodologia a utilizar na ação de fiscalização, envolvendo procedimentos adicionais de verificação das contas consubstanciados na conferência *in loco* da documentação de suporte às demonstrações financeiras.
30. Da análise da informação constante do relatório identificado no ponto anterior, dos documentos de prestação de contas apresentados pela entidade e da informação adicional recolhida pela DGTC<sup>21</sup>, foram identificadas como áreas de risco<sup>22</sup>:

---

<sup>19</sup> Informação n.º 13/2018 – DA III.2, aprovada pela Conselheira da Área em 6 de julho de 2018.

<sup>20</sup> Cujas certidão integral foi remetida pela OA à DGTC através do ofício n.º 16779/2017, de 3 de novembro. A mesma teve como objetivo principal dar a conhecer os principais processos e procedimentos de controlo interno instituídos na OA e, acessoriamente, efetuar uma análise da informação económico-financeira histórica dos anos de 2011 a 2016 em aspetos previamente acordados com o Conselho Geral.

<sup>21</sup> Na sequência da resposta ao ofício n.º 9108/2018, de 9 de abril, da DGTC.

<sup>22</sup> Cfr. ponto 4.1 do Plano Global de VIC.

- i. A elaboração das Demonstrações Financeiras (DF)<sup>23</sup>;
  - ii. A aquisição de serviços jurídicos a sociedades de advogados e a advogados a título individual;
  - iii. Os pagamentos efetuados a título de honorários e de serviços especializados;
  - iv. A efetivação do reembolso de despesas de deslocação;
  - v. A Caixa e depósitos bancários;
  - vi. O Fundo Fixo de Caixa;
  - vii. As dívidas de advogados e associados.
31. A metodologia utilizada seguiu as orientações constantes do Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais, aprovado pelo TC, encontrando-se sumariamente descrita no Anexo 5.

### 3.2. Bases para a decisão

---

#### 3.2.1. Demonstrações Financeiras

---

##### 3.2.1.1. Elaboração das Demonstrações Financeiras Únicas

32. A organização e funcionamento da OA, caracterizada por uma elevada dispersão geográfica dos seus serviços e órgãos, reflete-se na metodologia de elaboração das DF.
33. Não obstante não ter sido facultada<sup>24</sup> documentação comprovativa da existência de procedimentos escritos relativos à elaboração das contas dos órgãos regionais e da conta global da OA, verificou-se o seguinte:
- a) Existe um Sistema Informático para a contabilidade<sup>25</sup>, no qual todos os departamentos financeiros do Conselho Geral e dos 7 Conselhos Regionais inserem a informação contabilística ao nível da contabilidade geral, designadamente, o registo do património e o processamento de salários e das contas a receber e a pagar<sup>26</sup>;
  - b) Os registos contabilísticos estão assim centralizados numa única entidade contabilística, com informação individual (do Conselho Geral e dos Conselhos Regionais) estruturada por centros de custo;
  - c) Diariamente, é realizada uma análise e eventual correção dos lançamentos contabilísticos efetuados pelos serviços locais/regionais.
34. Em fevereiro de cada ano os Órgãos Regionais, com base nos registos da aplicação informática, elaboram e aprovam as suas contas<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Em resultado da identificação de incoerências de dados entre os vários documentos de prestação de contas, bem como a ausência de explicações adequadas nos anexos às DF para as situações constantes das mesmas.

<sup>24</sup> Apesar de solicitada através do ofício da DGTC n.º 19719/2018, de 12 de julho.

<sup>25</sup> Denominado de PMR

<sup>26</sup> De referir que os registos associados a quotizações dos advogados são efetuados na aplicação SINOVA – Sistema de informação da Ordem dos Advogados e posteriormente integrados na aplicação da contabilidade.

<sup>27</sup> Sendo igualmente responsáveis pelas operações de fecho do ano das respetivas contas.

35. Tendo por base a globalidade de registos disponíveis na dita aplicação, o Conselho Geral promove pela elaboração e pela aprovação, pela AG, da conta anual da OA, conforme se resume no quadro seguinte:

Quadro 3 - Elaboração e Aprovação das Contas-Competências dos órgãos da OA

<i>Competência</i>	<i>Órgão</i>	<i>Artigo</i>
Elaboração do Relatório e Contas	Conselho Geral	Art.º 182.º
Apreciação e emissão de parecer	Conselho Fiscal	Art.º 49.º
Apresentação ao Conselho Geral <sup>28</sup>	Bastonário	Art.º 40.º
Apresentação à Assembleia Geral	Conselho Geral	Art.º 46.º
Aprovação	Assembleia Geral	Art.º 33.º

Fonte: Estatuto da OA, Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro.

36. De referir que, quanto aos documentos enviados na prestação de contas ao Tribunal de Contas, em especial no que respeita ao ano de 2016 e à Declaração de Responsabilidade<sup>29</sup>, não foi dado cumprimento ao disposto na Resolução n.º 3/2016-2.ª Secção, por parte de todos os membros do Conselho Geral em funções no ano de 2016. Realça-se que este documento deixou de ser exigido quer na resolução anual do Tribunal de Contas relativa à prestação de contas anual, quer na nova Instrução sobre prestação de contas que entrou em vigor em 2019.
37. Do exposto, conclui-se que não existem normas nem procedimentos escritos quanto à elaboração da conta única da OA e à articulação entre os órgãos nacionais e regionais da OA neste âmbito.
38. **Em sede de contraditório**, o Conselho Geral da OA, vem referir que *“(...) existem instruções avulsas que são observadas por todos os serviços de contabilidade da OA, além de instruções específicas veiculadas através de e-mail, embora a documentação em causa não conste de norma formalizada como regulamento (...) A título de evidência de que tal prática já existe, pelo menos, desde 2017, juntam-se os comprovativos do CRL e CRP (...)”*.
39. O Conselho Fiscal referiu que *“(...) vai emitir parecer no sentido de recomendar a adoção de regulamentação específica, abrangendo as normas e orientações quanto às regras e princípios a observar em todas as fases do processo de orçamentação (...)”*.
40. Pese embora a disponibilidade demonstrada para a introdução de melhorias nos sistemas de controlo interno, os argumentos apresentados e a documentação ora enviada não afastam as observações formuladas, antes vêm corroborar a posição do Tribunal, dado que se remete para regras avulsas em formato de *checklist* que não constituem parte integrante de um quadro de regulamentação interna no qual se define claramente o objetivo, o momento da sua aplicação e a quem se dirigem.

<sup>28</sup> Após a emissão da certificação legal de contas.

<sup>29</sup> De entrega obrigatória a este Tribunal nos termos do ponto 12 da Resolução n.º 3/2016.

### 3.2.1.2. Análise económico-financeira (triénio 2014-2016)

41. No Balanço da OA e no período de 2014 a 2016 observa-se que o total do Ativo aumentou 30,25%, os Fundos patrimoniais 6,14% e o Passivo 118,58% (cfr. Anexo 6).
42. No caso do Ativo, a variação resulta designadamente do comportamento do ativo corrente (37,9%), mais concretamente do aumento de Caixa e depósitos bancários (47,16%) e da rubrica Associados (23,53%). O ativo não corrente sofreu uma redução de 5,18% como consequência, essencialmente, da redução dos Ativos fixos tangíveis (3,68%) e dos Ativos intangíveis (69,72%).
43. Nos Fundos patrimoniais, que apresentam um incremento de 6,14%, realça-se a redução do Resultado Líquido do exercício (de 1.232.226,33€ para - 65.839,44€), cujo impacto negativo foi atenuado pelo aumento da rubrica fundos (em 2015).
44. Quanto ao Passivo, o aumento superior a 100% resulta da evolução da rubrica Diferimentos, que, no período, aumentou 229,11%, em resultado do registo de rendimentos a reconhecer provenientes de quotizações antecipadas. Evidencia-se, também, o reconhecimento de provisões a partir de 2015 e a regularização das rubricas Adiantamento de clientes e Outras contas a pagar/outras passivos correntes.
45. Ao nível da sua estrutura, no Ativo do Balanço, destaca-se o peso das rubricas de Caixa e depósitos bancários no ativo, representativa de 58% em 2014 e 2015 e 66,06% em 2016. Neste último ano, ao total do ativo correspondem os Fundos Patrimoniais em 64,02% e o Passivo em 35,98%, sendo de destacar, naqueles, as rubricas Fundos (55,47%) e no Passivo a rubrica de Diferimentos, que constituíram 26,6% do total dos Fundos Patrimoniais e do Passivo.
46. Na **Demonstração de Resultados** (cfr. Anexo 6) apura-se que os rendimentos da Ordem aumentaram, no período, 1%, influenciados essencialmente pela evolução em 3% dos Rendimentos Estatutários e Vendas e Serviços Prestados. O aumento dos gastos em 12%, entre 2014 e 2016, resulta essencialmente da evolução dos Fornecimentos e Serviços Externos (20%)<sup>30</sup>, de Outros Gastos (66%) e das provisões. Os gastos com pessoal aumentaram 1%.
47. De entre os rendimentos da ordem, os mais representativos são os relativos aos rendimentos estatutários que representam mais de 90% do financiamento da Ordem. Quanto aos gastos, salientam-se os fornecimentos e serviços externos e as despesas com pessoal, que no período representam cerca de 90% e do total.

---

<sup>30</sup> Sendo de evidenciar dentro desta rubrica o aumento dos valores suportados com trabalhos especializados que, sendo uma das componentes mais significativas destes gastos (assim como a rubrica de honorários), evidencia um aumento de cerca de 800.000€.

### 3.2.1.3. Incoerência entre os montantes inscritos nas Demonstrações Financeiras

48. Quanto à consistência das demonstrações financeiras, do exame aos documentos de prestação de contas constatou-se a existência, em cada um dos anos em análise, de divergências entre os montantes constantes do Balancete e os inscritos no Balanço e no Anexo às DF (Anexo 7) e na Demonstração de Resultados por Naturezas (Anexo 8).
49. As divergências identificadas resultavam da impossibilidade da identificação, nas Demonstrações Financeiras ou no respetivo Anexo, das rubricas contantes do Balancete<sup>31</sup> e da impossibilidade da identificação, no Balancete, das rubricas contantes das Demonstrações Financeiras<sup>32</sup>.
50. Com vista ao esclarecimento das divergências, o Conselho Geral em funções à data do contraditório remeteu, **no âmbito do exercício do contraditório**, notas explicativas do apuramento dos montantes inscritos nas demonstrações financeiras. Da análise das mesmas resulta que as divergências mencionadas foram esclarecidas e que, ao longo do triénio em análise, se observa ter sido prática da OA proceder ao registo contabilístico dos montantes considerados como adiantamentos de clientes e adiantamentos a fornecedores em subcontas diferentes das contas 21.8 – “Adiantamentos de Clientes” e 22.8 – “Adiantamentos a Fornecedores”, respetivamente, situação que deve ser corrigida.

### 3.2.1.4. Orçamento e sua execução

51. Na gestão de qualquer entidade, seja de cariz público ou privado, a utilização de um orçamento constitui um instrumento de controlo de gestão. Nas ordens profissionais, o orçamento tem uma dupla função de ser um instrumento de previsão e de controlo das receitas e das despesas e de dar suporte à identificação de desvios na sua execução, facilitando eventuais correções.
52. Assim, o orçamento deve ser preparado e aprovado pelos órgãos sociais, de acordo com os estatutos em vigor, e deve ser parte integrante de um Sistema de Controlo Interno formalizado.
53. A obrigatoriedade da elaboração do orçamento da OA decorre do disposto na al. a) do n.º 4 do art.º 182.º dos seus Estatutos, sendo o projeto de orçamento anualmente apresentado pelo Bastonário ao Conselho Geral que, por sua vez, o submete à aprovação da Assembleia Geral<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Sendo exemplos desta tipologia, no Balanço, as referentes às rubricas de “Outras contas a receber”, “Outros ativos Financeiros”, “Outras contas a pagar” e, na Demonstração de Resultados, nas rubricas de “Subsídios à exploração”, “Provisões (aumentos/reduções)”, “Aumentos/reduções de justo valor”, “Outros gastos e perdas”, “Juros e rendimentos similares obtidos” e “Juros e gastos similares suportados”.

<sup>32</sup> Sendo exemplos desta tipologia as rubricas de “Outros ativos financeiros” nos Balanço do ano de 2014 e “Perdas em instrumentos financeiros”, “Donativos e subsídios”, “Multas e coimas de infrações não fiscais” e “Não especificados” na Demonstração de resultados do ano de 2016.

<sup>33</sup> Alíneas g) do n.º 1 do Art.º 40.º e q) do n.º 1 do Art.º 46.º dos Estatutos da OA, respetivamente.

54. Quanto à execução orçamental, de acordo com a informação constante dos Mapas de Execução Orçamental, resumida no quadro 4, verificou-se a diminuição do montante da receita total, particularmente evidente no ano de 2015, designadamente a proveniente da cobrança de quotizações estatutárias e do centro de estágio.
55. Na despesa, verifica-se uma maior expressão financeira nas rubricas referentes a serviços especializados e a despesas com o pessoal (Anexo 9).
56. Não considerando os saldos dos anos anteriores, verificou-se que o saldo final da execução orçamental anual se agravou, progressivamente, ao longo do triénio até apresentar um montante negativo no ano de 2016, o que evidencia a realização de despesas superiores à receita cobrada, tendo como consequência o desequilíbrio orçamental observado:

Quadro 4 - Síntese da estrutura e evolução da execução orçamental consolidada  
Unidade: Euro

Descrição	Execução orçamental consolidada		
	2014	2015	2016
Despesas totais	12 427 186,93	12 390 946,46	13 893 844,87
Receitas totais	14 179 243,01	13 033 737,98	13 476 160,95
Saldo Final	1 752 056,08	642 791,52	-417 683,92

Fonte: Relatórios sobre as contas de 2014-2016 – Mapas da execução orçamental consolidada

57. A informação recolhida no decurso da VIC permitiu constatar, quanto ao Orçamento, que é elaborado, conforme atesta a presença de mapas ilustrativos da execução orçamental nos Relatórios de Contas do triénio em análise.
58. Contudo, a inexistência de regulamentação quanto ao controlo da execução orçamental teve como consequência a ocorrência das seguintes situações ao longo do triénio:
- i) desvios entre o orçamentado e a efetiva execução, sem que exista a evidência de os mesmos terem sido avaliados de forma crítica e de terem sido tomadas medidas corretivas/preventivas;
  - ii) redução significativa do saldo orçamental final, que atingiu um montante negativo em 2016.
59. No triénio 2014-2016, observa-se a existência de rubricas orçamentais com desvios entre os montantes constantes da previsão orçamental e o efetivamente executado (Anexo 9) de que se destacam as seguintes<sup>34</sup>:

<sup>34</sup> No que respeita a 2016, em anexo à ata da reunião da “Assembleia-Geral destinada à análise, discussão e votação do Relatório e Contas do Conselho Geral da OA” foi emitida uma declaração de voto na qual se afirma existirem na execução orçamental desse ano “Desvios orçamentais muito significativos, convivendo despesas não orçamentadas com despesas em que a diferença entre o orçamentado e o realizado chega a ser muito superior a 200%...”.

Quadro 5– Síntese da estrutura e evolução da execução orçamental da despesa

Unidade: Euro

Ano	Descrição	Orçamento	Realizado	Desvio	%
2014	Donativos	100,00	9 039,65	8 939,65	8940%
	Não especificados	3 120,00	76 205,01	73 085,01	2342%
	Transportes de pessoal	500,00	6 603,65	6 103,65	1221%
	Impostos e taxas	24 828,66	164 977,52	140 148,86	564%
	Jornais e revistas	3 570,00	10 770,87	7 200,87	202%
	Custas em processos judiciais	0,00	38 517,67	38 517,67	100%
	Refeições conveniência serviço com outras entidades	0,00	18 254,58	18 254,58	100%
	Inscrições em eventos	0,00	1 861,85	1 861,85	100%
	Outros bens	0,00	1 530,22	1 530,22	100%
	Gastos de financiamento	0,00	1 487,67	1 487,67	100%
	Multas e outras penalidades	0,00	100,00	100,00	100%
Perdas em instrumentos financeiros	0,00	66,28	66,28	100%	
2015	Donativos	100,00	4 310,57	4 210,57	4211%
	Transportes de pessoal	170,00	6 850,90	6 680,90	3930%
	Ofertas e amostras de inventários	3 000,00	23 448,87	20 448,87	682%
	Outros	10 360,00	78 251,38	67 891,38	655%
	Comissões	1 200,00	5 906,40	4 706,40	392%
	Aparelhos de ar condicionado	0,00	28 385,94	28 385,94	100%
	Prémio de desempenho, de assiduidade e similares	0,00	8 452,00	8 452,00	100%
Reembolso Advogados estagiários	0,00	290 100,00	290 100,00	100%	
2016	Outros	3 600,00	96 918,04	93 318,04	2592%
	Transportes de pessoal	510,00	6 714,80	6 204,80	1217%
	Portagens e estacionamento	1 280,00	15 748,67	14 468,67	1130%
	Impostos	20 998,52	166 666,72	145 668,20	694%
	Refeições por conveniência de serviço	275,00	866,17	591,17	215%
	Serviço de dívida	0,00	4 742,23	4 742,23	100%

Fonte: Relatórios sobre as contas de 2014-2016 – *Mapas da execução orçamental consolidada*

60. No triénio 2014-2016, a OA assumiu<sup>35</sup> a inexistência, na sua estrutura orgânica, de uma unidade departamental especificamente dedicada ao Planeamento e Controlo do Orçamento, o que se consubstanciou na necessidade de, já após o período em análise:
- “*um serviço de compras inserido num conjunto de atividades relacionadas com o planeamento e controlo de gestão focado em objetivos globais de economia, eficiência e eficácia*”;
  - Implementar a “*contabilidade orçamental com o objetivo de garantir o controlo da orçamental (Confirmação prévia de orçamentação, de cabimentação e de cativação; após a aprovação das despesas proceder ao registo do compromisso)*”;
  - Implementar “*a nível nacional, da atividade de planeamento e controlo de gestão*”;
  - “*No que se refere ao respeito e estabelecimento de um processo formal de justificação e responsabilização na análise dos desvios orçamentais...*” promover “*... a elaboração de um orçamento retificativo que foi presente à Assembleia Geral, tendo sido aprovado pela Assembleia que votou o orçamento para 2018*”.
61. Do exposto conclui-se pela inexistência de um adequado controlo do orçamento, devendo a OA promover pela adoção de regulamentação específica que deve abranger normas e

<sup>35</sup> Em comunicação datada de 26 de abril de 2018, de páginas 16 a 18.

orientações quanto às regras e princípios a observar em todas as fases do processo de orçamentação, designadamente, elaboração e execução do orçamento, alterações orçamentais, cabimento/compromissos e acompanhamento da respetiva execução.

62. Em **sede de contraditório** o Conselho Geral da OA em funções à data do contraditório, não afasta o sentido das observações formuladas apenas informa que, atualmente, já se encontra totalmente implementada a contabilidade orçamental, que acompanha as diversas fases dos procedimentos de aquisições de bens e serviços, desde a sua cabimentação, compromisso e pagamento.

### 3.2.1.5. Demonstração numérica das operações

63. Pelo exame das Demonstrações de Fluxos de Caixa dos três anos de prestação de contas em análise apurou-se o seguinte:

	2014	2015	Unidade: Euro 2016
<b>Débito</b>			
Saldo de abertura	15 483 342,21	11 508 574,64	11 674 138,83
Entradas	8 621 118,11	12 836 246,54	17 855 975,76
<b>Total</b>	<b><u>24 104 460,32</u></b>	<b><u>24 344 821,18</u></b>	<b><u>29 530 114,59</u></b>
<b>Crédito</b>			
Saídas	12 595 885,68	12 670 682,35	12 741 882,79
Saldo de encerramento	11 508 574,64	11 674 138,83	16 788 231,80
<b>Total</b>	<b><u>24 104 460,32</u></b>	<b><u>24 344 821,18</u></b>	<b><u>29 530 114,59</u></b>

### 3.2.2. Caixa e depósitos bancários

64. Ao longo do período em análise, a rubrica do Balanço de “Caixa e depósitos bancários” teve a seguinte decomposição<sup>36</sup>:

Quadro 6 - Decomposição da caixa e depósitos bancários (2014-2016)

	2014		2015		2016		Varição (2014-2016)
<b>Caixa</b>	17 226,60	0,15%	15 960,57	0,14%	17 043,43	0,15%	-1,06%
<b>Depósitos à ordem</b>	6 465 447,39	56,68%	7 455 256,29	65,35%	13 583 692,06	80,92%	110,10%
<b>Depósitos a prazo</b>	4 925 056,33	43,17%	4 102 076,34	35,96%	3 186 652,01	27,93%	-35,30%
<b>Total</b>	11 407 730,32	100,00%	11 573 293,20	100,00%	16 787 387,50	100,00%	47,16%

Fonte: Balançotes analíticos da OA de 2014 a 2016.

65. Neste período, o montante total da rubrica de “Caixa e depósitos bancários” apresentou um saldo sempre positivo e ascendente. Verificou-se que o peso da rubrica “Caixa” se manteve

<sup>36</sup> Não inclui as “outras aplicações de tesouraria” que, no Balanço, se classificam em outros ativos correntes, mas na Demonstração de Fluxos de Caixa constituem saldo de “caixa e equivalentes de caixa”, nos montantes de 100.844,32€ em 2014, 100.845,63€ em 2015 e 844,30€ em 2016.

estável, que o montante dos “Depósitos à ordem” aumentou em 110%, e o montante em “Depósitos a prazo” diminuiu 35,30%.

66. Relativamente aos depósitos à ordem e a prazo, verificou-se o seguinte:

- a) Existem 243 contas bancárias à ordem em 2014, 212 em 2015 e 165 em 2016, situação que decorre da dispersão geográfica dos órgãos da OA e dos respetivos titulares (Anexo 11);
- b) O número de contas bancárias diminuiu em 32,09 % ao longo do período;
- c) Não foram disponibilizadas, até à conclusão do relato, as certidões/extratos bancários de todas as contas bancárias registadas<sup>37</sup>;
- d) Não foi possível recolher evidência da existência de regras formalizadas para a criação e movimentação das contas bancárias;
- e) Não existem modelos uniformizados para a elaboração de reconciliações bancárias da OA, situação que, associada à falta de indicação da data dos movimentos a reconciliar<sup>38</sup>, dificulta o controlo dos movimentos bancários;
- f) Existem movimentos por reconciliar há mais de um ano, cujos montantes se discriminam no Anexo 12, como se indica no quadro seguinte:

Quadro 7 - Montantes por reconciliar há mais de um ano

	Unidade: Euro			
	2014	2015	2016	Total
Movimentos contabilizados no Banco que ainda não foram contabilizados pela OA	713,12	5 053,00	2 876,70	8 642,82
Movimentos contabilizados pela OA que ainda não foram contabilizados pelo Banco	2 324,54	2 324,54	1 794,42	6 443,50

Fonte: Balancetes analíticos da OA de 2014 a 2016.

- g) Na conta de “**Outros instrumentos financeiros**” estão evidenciadas 2 situações para as quais não foram disponibilizados documentos comprovativos dos depósitos efetuados (Anexo 13)<sup>39</sup>.

67. Considerando:

- a) A existência de 165 contas bancárias em 2016, distribuídas por diversas instituições do sistema bancário nacional;
- b) A falta de regras comuns aos vários órgãos da OA;
- c) Que a gestão das disponibilidades é efetuada descentralizadamente,

as situações supracitadas permitem concluir que esta área evidencia fragilidades de controlo interno designadamente em resultado da dispersão geográfica, associada à descentralização de competências nestas matérias, das quais podem resultar uma gestão de tesouraria que não garanta tanto a melhor rendibilidade e utilização dos excedentes de tesouraria como a fiabilidade e a fidedignidade da informação constante das Demonstrações Financeiras.

<sup>37</sup> 105 contas em 2014 com um saldo de 5.458.753,09€, 109 em 2015 com saldos no montante de 4.398.545,51€ e 60 contas em 2016, correspondendo a um saldo de 3.571.766,43€.

<sup>38</sup> Na parte das reconciliações elaboradas com recurso a modelo uniforme.

<sup>39</sup> Apesar de terem sido solicitados ao abrigo do Pedido de documentação n.º 4, datado de 26 de julho de 2018.

68. O Conselho Geral da OA em funções à data do contraditório alega que “(...) existe um modelo uniformizado para as reconciliações bancárias e que, desde o final do ano transato (2018), se encontra a ser utilizado pelos serviços de todos os órgãos da OA, após uma resistência inicial decorrente da autonomia que os EOA lhes concede (...). (...) acresce, ainda, que, no supra referenciado-modelo, existem instruções, por escrito, sobre o que deve e não deve ser feito neste âmbito, bem como o que deve ser salvaguardado para a elaboração da reconciliação bancária e preenchimento do modelo - Anexos 9 e 10. (...)”
69. A respeito do número e dispersão geográfica de contas bancárias e não refutando a conclusão formulada, justificou que “(...) o número de contas bancárias existentes e a descentralização da gestão das disponibilidades se fundamenta nas disposições do EOA, mais especificamente, na alínea k) do n.º 1 do artigo 54.º, que determina que "compete ao conselho regional (...) receber do conselho geral a parte que lhe caiba nas contribuições dos Advogados, cobrar diretamente as receitas próprias dos serviços e institutos a seu cargo, e autorizar despesas, nos termos do orçamento e de créditos extraordinários", e na alínea d) do n.º 1 do artigo 64.º que estipula que "compete aos agrupamentos de delegações ou, quando estes não existam, às delegações ou aos delegados (...) receber e administrar as dotações que lhes forem atribuídas pelos conselhos geral e regional e as receitas próprias". Os EOA atribuem competências de autonomia financeira aos Conselhos Regionais e Delegações que, pela sua própria natureza, implicam a existência de uma conta bancária para "receber" as dotações orçamentais que os próprios EOA lhe atribuem, sendo que a alteração destas normas, e dado que os EOA consistem em lei da Assembleia da República, além de terem de ser aprovadas pela referida Assembleia, têm, ainda, de ser aprovadas em sede de Assembleia Geral dos Advogados, conforme estabelece a alínea c) do n.º 2 do artigo 33 o dos EOA.”
70. Ainda em sede de contraditório, foram remetidas as certidões/extratos bancários que no relato preliminar se encontravam em falta, sendo de referir que, da análise da informação enviada, resulta ainda a existência de contas bancárias com certidões de saldos em falta e de divergências não justificadas (ausência de reconciliações bancárias) entre os saldos contabilísticos e os saldos das certidões bancárias:

Quadro 8 - Contas Bancárias com certidões/reconciliações bancárias em falta (após contraditório)

**Unidade: Euros**

2014		2015		2016	
Quantidade	Saldo contabilístico	Quantidade	Saldo contabilístico	Quantidade	Saldo contabilístico
70	100 000,00	62	33 792,31	46	285 525,49

  

	2014	2015	2016
N.º de contas	7	8	5
Saldo contabilístico	848 636,87 €	89 637,29 €	22 158,69 €
Certidões	891 051,10 €	90 283,42 €	22 965,53 €
Movimentos não justificados	42 414,23 €	646,13 €	806,84 €

71. Não obstante as alegações proferidas, reiteram-se as conclusões formuladas uma vez que se identifica ainda um elevado número de contas bancárias para as quais não foram enviadas as reconciliações bancárias e/ou certidões justificativas dos montantes inscritos nos balancetes dos anos de 2014, 2015 e 2016.
72. Do mesmo modo mantêm-se as observações formuladas no âmbito do relato, quanto à criação e movimentação de contas bancárias, pese embora as medidas entretanto adotadas e comunicadas pelo Conselho Geral da Ordem, em sede de contraditório, designadamente a criação e disponibilização, desde final de 2018, de modelos uniformizados para a elaboração pelos Conselhos Regionais das reconciliações bancárias, os quais permitirão um desenvolvimento positivo nesta matéria, tanto mais que, como indicado, o Conselho Geral *“(...) irá providenciar por encontrar uma solução que permita a melhor rendibilidade dos excedentes de tesouraria e a fiabilidade e fidedignidade da informação constante das Demonstrações Financeiras (...)”*.

### 3.2.3. Fundo Fixo de Caixa (FFC)

73. De acordo com a situação financeira a 31 de dezembro de cada ano e conforme se retira dos **Balancetes analíticos**, a decomposição dos saldos finais da rubrica **Caixa** foi a que se apresenta no quadro seguinte:

Quadro 9– Decomposição da rubrica “Caixa” (Saldo a 31 de dezembro)

Unidade: Euro

	2014	2015	2016
Caixa Geral	209,10	200,00	25,00
Caixa Fundo Fixo	10 373,51	10 370,09	10 558,03
Caixa Delegações	6 229,24	4 975,73	6 045,65
Caixa - Outros	414,75	414,75	414,75
<b>Total</b>	<b>17 226,60</b>	<b>15 960,57</b>	<b>17 043,43</b>

Fonte: Balancetes analíticos da OA de 2014 a 2016.

74. No triénio 2014-2016, verificou-se que a rúbrica Caixa Fundo Fixo apresentou a maior expressão financeira no total da rúbrica Caixa<sup>40</sup>, conforme evidenciado no quadro acima, apresentando-se, nessa medida, como a componente de maior risco dentro da mesma, por essa razão foi a mesma sujeita a análise no âmbito dos trabalhos da presente verificação interna.
75. Feita a análise das contas identificadas nos Balancetes analíticos referentes ao FFC resulta a informação constante do Anexo 14<sup>41</sup> segundo a qual fica evidenciada a existência de Fundos Fixos de Caixa em vários órgãos da OA, com um montante total superior a 10 000,00 € anuais e relativamente aos quais não foi possível obter documentação comprovativa nem da sua

<sup>40</sup> Nomeadamente: 60,22% em 2014; 64,97% em 2015 e 61,95% em 2016.

<sup>41</sup> Refletindo os lançamentos de constituição do FFC.

constituição nem das regras e procedimentos estabelecidos quanto à respetiva utilização e reposição/liquidação<sup>42</sup>.

76. Analisado o FFC do Conselho Geral<sup>43</sup>, fixado em 6 000,00 €, verificou-se não existir nem deliberação formal nem qualquer documento onde tenha sido feita referência ao montante para a sua constituição. Quanto à sua utilização e controlo dos valores pagos através do mesmo, verificou-se que<sup>44</sup>:

- a) A gestão do FFC era realizada por uma funcionária afeta ao Departamento Financeiro a qual exercia funções de cariz operacional e de caixa (cobrança presencial de quotas e emolumentos, atendimento e fundo fixo);
- b) Embora não existisse a formalização de procedimentos para a movimentação do FFC encontrava-se estabelecido um conjunto de procedimentos informais<sup>45</sup> que restringe a sua utilização a despesas de natureza excecional e pontual.

77. Analisada a movimentação e registos contabilísticos do FFC do **Conselho Geral**, em resultado da análise da documentação de suporte<sup>46</sup>, concluiu-se o seguinte:

- a) Ao longo do triénio 2014-2016, conforme se observa no quadro abaixo, a média mensal de pagamentos efetuados com recurso ao FFC foi sempre inferior a metade do montante de 6.000,00 € estabelecido para o mesmo.

Quadro 10 – Pagamentos realizados com recurso ao FFC

Unidade: Euro

	2014	2015	2016
janeiro	1 686,81	2 250,64	1 694,02
fevereiro	1 650,82	2 223,16	2 017,27
março	2 866,71	1 671,47	1 561,35
abril	1 504,06	2 543,42	2 494,97
maio	2 276,22	2 316,94	2 012,69
junho	1 866,95	1 858,27	2 556,16
julho	2 998,46	1 874,72	1 413,98
agosto	1 336,14	1 099,35	807,86
setembro	2 512,86	1 659,48	2 173,72
outubro	2 400,00	2 381,99	2 594,75
novembro	2 315,93	1 906,47	2 008,92
dezembro	1 591,90	1 618,55	2 127,49

Fonte: Registos do Fundo Fixo de Caixa mensais 2014-2016 (ponto 3,3 do Pedido de documentação n.º 2.)

- b) Tal como se observa no quadro seguinte, existem pagamentos efetuados com recurso ao

<sup>42</sup> Em resposta aos pontos 3.1 e 3.2 do Pedido de Documentos n.º 2, datado de 23 de julho de 2018, veio a OA indicar quanto ao FFC do Conselho Geral:

- i. Foi o mesmo fixado no passado em € 6.000,00 não havendo deliberação formal nesse sentido;
- ii. Não existem procedimentos formalizados para a sua utilização.

<sup>43</sup> Selecionado para análise atendendo à expressão financeira maioritária do FFC do Conselho Geral no total desta rúbrica.

<sup>44</sup> De acordo com informação prestada pela OA, através do Pedido de Documentos n.º 2, de 23 de julho de 2018, foi solicitada à OA "(...) a documentação associada aos FFC, nomeadamente nota escrita contendo:

- A indicação dos procedimentos em vigor para a sua movimentação, autorização e reconstituição;
- Documentação de suporte às sessões de esclarecimentos e disseminação de regras;"

<sup>45</sup> De entre os quais: as despesas a suportar pelo FFC deveriam ser realizadas sob o pedido/autorização provisório dos chefes de cada departamento; A tipologia de despesas compreenderia essencialmente pequenas despesas até ao montante de 200,00 € (despesas de táxi, bolos para reuniões, material de expediente e funcionamento).

<sup>46</sup> Consubstanciada no preenchimento do documento de controlo denominado "Registo do Fundo Fixo de Caixa".

FFC que não se enquadraram nos parâmetros informais indicados como aplicáveis, tendo sido identificados pagamentos no montante total de 6 950,96 € em que:

- i. Foi ultrapassado o limite informal de 200,00€, considerado adequado para cada pagamento individual com recurso ao FFC;
- ii. Foram adquiridos bens que, de acordo com regime de normalização contabilística para as entidades do setor não lucrativo (ESNL), do SNC, devem ser reconhecidos como Ativos Fixos Tangíveis<sup>47</sup>;
- iii. Foram pagas verbas respeitantes a processamento de remunerações, sob a designação de “Acertos de vencimento”;
- iv. Dos registos contabilísticos referentes a estes pagamentos não consta a indicação do número do documento que motivou o respetivo registo.

#### Quadro 11– Pagamentos através do FFC

Unidade: Euro

Data	Nº do documento	Descrição da despesa	Montante
09/01/2014	002/2184	Refeição - reunião UALP	290,35
23/01/2014	0110	Moldura p/quadro do Sr. Bastonário	215,00
20/03/2014	7438	Máquina de lavar loiça	349,00
21/03/2014	FT AUF004/038025	Máquina de café	228,89
06/05/2014	140220152845018/6509	Mobiliário	378,14
18/06/2014	0174	Molduras	220,00
15/07/2014	102/5794	Refeição - reunião CG	418,20
15/07/2014	002/5114	Refeição	307,80
29/08/2014	3670122014006/465	Mobiliário	228,96
21/11/2014	VDOF 30114/04865	Reparação de chave de automóvel	260,90
21/04/2015	881074712/507	Material de escritório	318,27
23/04/2015	881074712/519	Material de escritório	318,27
16/04/2015	173	Reparações	295,82
06/08/2015		Acerto de vencimento - JF	296,33
28/10/2015	332/001543	Refeições - reunião c/ C. Distritais	301,80
27/10/2015	323/001621	Refeições - AG UALP	294,25
17/11/2015	011243	Bebidas e Produtos de limpeza	240,35
01/12/2015	36701120150022/660	Decoração	269,32
21/01/2016	0250112016010000/010295	Higiene e alimentação	213,69
15/04/2016	FS FAC1-S/5545	Alimentação	240,00
26/10/2016		Deslocação a Coimbra e Porto	242,00
13/10/2016		Deslocação ao DIAP - 6ªsecção de Porto	228,00
14/11/2016	FT 002/11158	Material de Escritório - Carimbos	288,00
19/12/2016		Acerto de vencimento - RR	282,46
29/12/2016		Acerto de vencimento - VM	225,16
<b>Total</b>			<b>6 950,96</b>

Fonte: Registos do Fundo Fixo de Caixa mensais 2014-2016 – Tratamento da equipa do TC

78. Do exposto conclui-se que a atribuição, utilização e liquidação/reposição do FFC carece de regulamentação formal e da implementação de mecanismos de controlo interno que garantam o cumprimento das regras instituídas, bem como de uma adequação dos valores iniciais fixados face à real execução dos mesmos.

<sup>47</sup> Designadamente: uma máquina de café, uma máquina de lavar loiça e mobiliário.

79. Em **sede de contraditório**, o Conselho Geral notificado, não afastando as conclusões formuladas, veio informar que *“(...) encontram-se já formalizadas todas as regras para a constituição e funcionamento dos FFC’s de todos os órgãos da OA, assim como definidas as tipologia de despesas a serem pagas com recurso a este mecanismo (...), com a aprovação superior dos formulários a utilizar pelos serviços nas diversas operações relativas à criação e reposição do respetivo FFC, e, ainda, substituição do responsável pelo mesmo (...)*”. Esta situação, embora assente em regras avulsas, permitirá a implementação de regulamentação interna quanto à movimentação do Fundo Fixo de Caixa e poderá integrar, eventualmente, um quadro de referência no âmbito do “Sistema de Controlo Interno”.

#### 3.2.4. Código dos Contratos Públicos

---

80. A OA está legalmente obrigada ao cumprimento do Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>48</sup>, de acordo com o disposto no art.º 42.º e no art.º 52.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, Lei-Quadro das Associações Públicas Profissionais.
81. A Ordem, entre 2014 e 2016, recorreu reiteradamente, ao procedimento de ajuste direto para as adjudicações que efetuou no referido período e não procedeu à sua publicitação no Portal dos contratos Públicos, conforme determina o CCP<sup>49</sup>. A publicitação é condição de eficácia do respetivo contrato, de acordo com o n.º 2 daquele preceito legal. A celebração de quaisquer contratos na sequência do procedimento de ajuste direto independentemente da sua redução ou não a escrito, deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, *in casu* a Ordem, no Portal dos Contratos Públicos.
82. Consultado o portal dos contratos públicos para os ajustes diretos dos anos de 2017 e 2018, contactou-se que a Ordem alterou o seu procedimento e, de acordo com a legislação em vigor, procedeu à publicitação das adjudicações realizadas por ajuste direto<sup>50</sup>.
83. Questionado sobre o não cumprimento do CCP, o então Bastonário da OA referiu<sup>51</sup> que: *“Logo que tomaram posse, os membros do Conselho Geral em exercício detetaram indícios de que vários procedimentos legais e de boa gestão não seriam cumpridos, tendo tal perceção estado na origem da determinação da realização de uma auditoria às contas...”*
84. **Em sede de contraditório**, o Conselho Geral notificado para o efeito veio admitir a pretensão de que as regras do CCP sejam cumpridas em todos os órgãos da Ordem e que seja implementada regulamentação, incluindo os procedimentos necessários ao controlo do seu cumprimento, informando que, em consonância com esta pretensão, o Bastonário oficiou os presidentes dos Conselhos Regionais *“(...) a salientar o carácter imperativo do CCP,*

---

<sup>48</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro e sucessivas alterações.

<sup>49</sup> Nos termos previstos no n.º 1 do art.º 127.º

<sup>50</sup> <http://www.base.gov.pt/Base/pt/ResultadosPesquisa?type=contratos&query=adjudicanteid%3D148092>

<sup>51</sup> Através de ofício de 26 de abril de 2018.

*transversal a todos os órgãos da OA; recomendar a utilização de plataforma eletrónica de contratação pública (...) e alertar para o cumprimento da publicitação obrigatória dos contratos no Portal dos contratos Públicos, BaseGov (...)*”.

85. Por sua vez, o **Conselho Fiscal** alega que, à semelhança do argumentado pela então Bastonária, apenas a partir de abril de 2016, data da entrada em vigor do Novo Estatuto da Ordem, seria exigível o início da implementação das regras da contratação pública e, acrescenta que, a partir de 2017, com a contratação de especialistas com formação jurídica na área da contratação pública, passaram a obedecer a todas as regras da contratação pública.
86. **A então Bastonária**, Elina Fraga, em sede de contraditório, veio defender a não sujeição da OA ao CCP nos anos de 2014, 2015 e 2016 argumentando que a Ordem não estava sujeita ao cumprimento do CCP, no período 2014-2016, já que o “novo” estatuto só entrou em vigor em outubro de 2015, acrescido do prazo de 180 dias para adaptação dos respetivos regulamentos à Lei n.º 2/2013. Ou seja, só a partir de maio de 2016 é que a Ordem estaria sujeita ao cumprimento da CCP.
87. Os argumentos apresentados pela então Bastonária da Ordem não colhem já que o CCP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, contemplando, *ab initio*, no elenco das entidades adjudicantes, as associações públicas, conforme resulta da al.) h) do n.º 1 do art.º 2.º do CCP, onde, manifestamente se enquadra a Ordem dos Advogados.
88. Note-se que as normas que integram o CCP transpõem as Diretivas Comunitárias n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, entretanto alteradas, pelo que, quando em vigor na ordem jurídica nacional são de aplicação obrigatória para o leque de entidades sujeitas à sua aplicação, o que inclui as associações públicas. Nesta senda, veio a Lei n.º 2/2013, também reiterar e consagrar a sujeição das associações públicas, como entidade adjudicante para efeitos de aplicação do CCP.
89. O próprio Conselho Geral da OA reconhece que: *“Em concordância com este enquadramento como entidade adjudicante, para efeitos de aplicação do CCP, a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, veio estabelecer o regime jurídico para a criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, tendo ficado expressamente consagrada a sujeição destas entidades àquele regime, concretamente na alínea b), do n.º 2 do artigo 42.º do referido diploma. Deste modo, pese embora o Estatuto da Ordem dos Advogados (EOA), aprovado pela Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro, não tenha contemplado semelhante norma, todas as aquisições que revistam a natureza de contrato administrativo estão sujeitas às regras da contratação pública e ao regime substantivo previstos pelo CCP, salvo as que tenham sido expressamente excluídas, conforme resulta do próprio diploma”*.
90. Assim, ainda que a Ordem tenha cumprido o disposto nas normas transitórias para adaptação do seu estatuto à Lei n.º 2/2013, esta é de aplicação direta por força da sua imperatividade, às

associações públicas profissionais já criadas e em processo legislativo de criação, ressalvando apenas aquela lei que só em caso de desconformidade com os estatutos das ordens por rever prevalece diretamente o regime previsto na Lei-Quadro. Não querendo, pois, o legislador afastar o cumprimento do regime da Lei n.º 2/2013, no período até à aprovação do estatuto entretanto alterado, para as associações públicas profissionais que cumpriram os prazos legais definidos nas normas transitórias.

91. Deste modo, ainda que *iure condido* não existisse na Lei n.º 2/2013 ou no estatuto da própria Ordem (como é o caso) uma norma que contemplasse semelhante enquadramento, as aquisições celebradas pela OA estavam sujeitas às regras da contratação pública, nos termos definidos pelo CCP com as devidas exceções *maxime* em prol dos princípios da legalidade e da transparência que constituem os princípios nucleares da contratação pública.
92. O Conselho Geral da Ordem alega ainda que já está em curso a implementação efetiva de procedimentos sobre esta matéria, em cumprimento do estabelecido no CCP, destacando a contratação de colaboradores com formação jurídica para a área da contratação pública e a adjudicação da aquisição de serviços de contratação pública à Vortal tendo em vista a utilização de plataforma de contratação eletrónica e de todas as funcionalidades obrigatórias por lei, tal como se encontram previstas no CCP.
93. Face ao exposto, a matéria alegada não altera a posição do Tribunal quanto ao dever de cumprimento pela OA do CCP, de acordo com o que resulta do estipulado na al.) h) do n.º 1 do art.º 2.º do CCP. No entanto, as evidências recolhidas demonstram que aquela Associação Profissional se encontra a desenvolver um conjunto de procedimentos com vista a suprir as irregularidades existentes nesta matéria.

### 3.2.5. Fornecimentos e Serviços externos: Trabalhos especializados e honorários

---

94. Da decomposição dos gastos com fornecimentos e serviços externos (FSE) resulta a indicação de que as rubricas de trabalhos especializados e honorários representam a maior fatia (38,86% em 2014, 41,56% em 2015 e 47,39% em 2016) (anexo 15)<sup>52</sup>.
95. O Conselho Geral da Ordem realizou, no período em análise, aquisições de serviços jurídicos a sociedades de advogados e a advogados a título individual, tendo efetuado pagamentos de trabalhos especializados e de honorários<sup>53</sup>, no montante global de 1 195 852,68€, relativamente às cinco sociedades de advogados e a sete advogados a título individual selecionados para análise (anexo 16).
96. O quadro seguinte resume a execução financeira destas aquisições no referido período:

---

<sup>52</sup> Informação retirada dos balancetes analíticos antes do apuramento dos resultados referentes aos exercícios de 2014 a 2016.

<sup>53</sup> Esta rubrica inclui pagamentos a advogados em nome individual e outra tipologia de despesa conforme será exemplificado nos pontos sobre esta matéria.

## Quadro 12 - Execução financeira trabalhos especializados e honorários

Unidade: Euro

Adjudicatários	Membro de órgão OA 2014-2016	2014	2015	2016	Total
Isabel Duarte e Associados, Soc. de Advogados RL	Não aplicável	171 389,08	93 703,55	64 820,90	329 913,53
AFP-Adérito Ferro Pires & Associados, Soc. Adv.SP, RL	Não aplicável	-	-	104 551,00	104 551,00
Neves Lima & Associados Soc. de Advogados, RL	Não aplicável	25 938,74	42 634,89	26 336,98	94 910,61
J Silva Mendes, João Mileu Ass Soc. de Solicitadores	Não aplicável	-	16 671,08	4 140,28	20 811,13
Teixeira, Silva & Associados-Soc. de Advogados, RL	Não aplicável	-	-	12 504,00	12 504,00
<b>Subtotal</b>	-	-	-	-	<b>562 690,50</b>
Adérito Pires, Dr.	Não aplicável	-	156 018,00	75 522,00	231 540,00
Sandra Isabel Silva	Não aplicável	25 687,75	69 434,36	39 836,40	134 958,51
Sandra Horta e Silva	Vogal do CG	18 553,32	18 450,00	18 450,00	55 453,32
Carla Teixeira Morgado	Vogal do CG	-	9 000,00	19 680,00	28 680,00
Miguel Neves Lima	Não aplicável	21 033,00	21 033,00	21 033,00	63 099,00
Iolanda Gávea	Não aplicável	9 225,00	14 760,00	14 760,00	38 745,00
Maria da Costa Santos	Com. Dtos Humanos	20 456,35	30 632,45	29 597,55	80 686,35
<b>Subtotal</b>	-	-	-	-	<b>633 162,18</b>
<b>Total</b>	-	-	-	-	<b>1 195 852,68</b>

Fonte: Extratos das contas 22.1 e 22.7 – exercícios de 2014 a 2016.

97. Cerca de 47% (562 690,50€) pagos a sociedades de advogados (trabalhos especializados) e 53% (633 162,18€) a advogados em nome individual (honorários), conforme análise nos pontos seguintes.

### 3.2.5.1. Trabalhos especializados

98. O montante de 562.690,50€, pago a cinco sociedades de advogados, refere-se à preparação de laudos<sup>54</sup> e representação da Ordem nos processos de impugnação de decisões de carácter disciplinar, administrativo ou outros, nos patrocínios concedidos a advogados e nos processos de procuradoria ilícita<sup>55</sup>. A Ordem detém um conjunto de sociedades de advogados que lhe prestam serviços jurídicos de modo recorrente, sendo a designação do mandatário realizada diretamente pela Bastonária<sup>56</sup>.
99. De destacar os pagamentos realizados pela Ordem à sociedade Isabel Duarte e Associados, Sociedade de Advogados RL, que, no triénio examinado, evidenciou maior expressão financeira (58,6%).
100. Por outro lado, constatou-se que dois advogados (Adérito Pires e Miguel Neves Lima), sócios das sociedades Adérito Ferro Pires & Associados, Soc. Adv.SP, RL e Neves Lima & Associados Soc. de Advogados, RL receberam, no mesmo triénio, a título de honorários referentes a serviços jurídicos, o montante de 231 540,00€ e 63 099,00€, respetivamente, para além dos pagamentos auferidos nas suas sociedades.

<sup>54</sup> Pareceres técnicos emitidos sobre o montante dos honorários praticados por determinado advogado

<sup>55</sup> Neste sentido vide relatório da PKF, pág. 65.

<sup>56</sup> Conforme despachos exarados em diversos documentos judiciais. Neste sentido, vide também Relatório de Auditoria da empresa PKF, pág. 28 – Processo PEQD n.º 274/2017.

101. Estes serviços jurídicos foram adjudicados pela OA sem observância das normas e dos princípios da contratação pública<sup>57</sup> <sup>58</sup> e sem terem sido objeto da devida contratualização formal dos serviços<sup>59</sup>. A Ordem reconheceu que, no triénio analisado, não houve lugar a procedimento concursal<sup>60</sup>. Neste sentido vide a declaração de voto dos membros do Conselho Geral da Ordem, incluída na aprovação das contas do exercício de 2016, que refere a existência de: *“Honorários relativos a mandato judicial, os quais ascendem a €443.657,80 (não incluindo avença), com total ausência de critérios objetivos na escolha dos mandatários, concentrando o grande volume de honorários pagos a três escritórios”*.
102. Os pagamentos destas despesas foram, em regra, autorizados pela então Bastonária, por transferência bancária, uma vez que a mesma detinha as funções de vogal tesoureira, sem que exista, nos processos analisados, evidência de validação do serviço prestado<sup>61</sup>.
103. Do exposto conclui-se que a contratação de serviços jurídicos a sociedades de advogados não obedeceu ao estipulado no CCP, particularmente, na fase de seleção e de formação dos contratos, não existe evidência destas despesas terem sido autorizadas previamente, e a sociedade foi selecionada pela Bastonária, que também autorizou os pagamentos.

### 3.2.5.2. Honorários

---

104. Os honorários analisados, no montante de 633.162,18€, referem-se a pagamentos a título de despesas administrativas pagas aos mandatários que representam a Ordem nos processos de impugnação de uma decisão de carácter disciplinar ou administrativo, nos patrocínios concedidos aos advogados e nos processos de procuradoria ilícita e, ainda, honorários referentes a pareceres e recursos<sup>62</sup>.
105. Foram analisados os processos relativos a sete advogados que prestaram serviços jurídicos para a Ordem, sendo os montantes mais significativos, pagos nesta rubrica, respeitantes aos advogados Adérito Pires, (231 540,00€) 36,5%, e Sandra Isabel Silva, (134 958,51€) 21,3%. Apenas se apurou evidência dos serviços jurídicos prestados pelo advogado Miguel Neves Lima e pela advogada Iolanda Gávea, devidamente suportados num contrato de prestação de serviços<sup>63</sup>.

---

<sup>57</sup> Cujas designação do mandatário foi realizada pela então Bastonária sem apresentação da devida fundamentação de escolha.

<sup>58</sup> Falta de evidência da observância dos princípios da contratação pública, tais como, da concorrência, transparência, publicidade, fundamentação e imparcialidade na decisão.

<sup>59</sup> Com exceção de dois advogados (objeto da amostra da VIC) – ver nota de rodapé 67.

<sup>60</sup> Conforme documentos discriminados e individualizados respeitantes à conta 22711, disponibilizados pela OA.

<sup>61</sup> Por exemplo, os documentos apresentados por uma sociedade de advogados, apesar de discriminados, não indicam o custo da hora de trabalho indexado a cada processo, indicando apenas ad hoc o preço final a pagar pela OA.

<sup>62</sup> No mesmo sentido Relatório elaborado pela PKF, págs. 69 e 70.

<sup>63</sup> A Ordem dos Advogados celebrou, em 26 de maio de 2006, um contrato de prestação de serviços jurídicos com o advogado Miguel Neves Lima. Foi celebrado pelo prazo de 12 meses, renovando-se automaticamente por períodos sucessivos de 6 meses. A remuneração mensal são 750.00€ acrescido do montante de 250,00€ mediante determinadas condições. Em 15 de maio de 2014, foi celebrado um contrato de prestação de serviços entra a OA e a advogada Iolanda Gávea para a instrução de processos de laudo sobre Honorários e para as tarefas inerentes a diligências de instrução no âmbito dos processos relativos a ação disciplinar que tramitam no Conselho Superior da Ordem. O preço são 1.000,00€ mensais com uma duração indeterminada.

106. Assim, nos termos dos contratos celebrados, os trabalhos desenvolvidos por aqueles prestadores de serviços respeitam ao patrocínio de ações em que a Ordem dos Advogados é parte interessada, ao acompanhamento e realização de ações judiciais ou extrajudiciais, de cobrança de quotas e à instrução de processos de laudo sobre honorários que tramitam no Conselho Superior da Ordem dos Advogados.
107. Os demais serviços jurídicos adjudicados pela OA, consubstanciados quer na emissão de pareceres quer como mandatários para representação da Ordem, em diversos processos judiciais, foram adjudicados por ajuste direto não formalizado<sup>64</sup>. Também não existem documentos a formalizar a necessidade e a autorização da despesa<sup>65</sup>.
108. Constatou-se, ainda, que os advogados Carla Teixeira Morgado e Sandra Horta e Silva receberam, a título de honorários e no âmbito dos trabalhos mencionados, o valor de 28 680,00€ e 55 453,32€, respetivamente, no triénio em análise. Acresce que, entre 2014 e 2016, estas duas advogadas eram vogais do CG.
109. Ora, o estatuto determina, em regra, a gratuidade do exercício de cargos da OA<sup>66</sup>, tendo-se verificado que as citadas advogadas exerceram, em concomitância as funções de mandatárias da Ordem<sup>67</sup>.
110. A Ordem justificou estas adjudicações como “*serviços de assessoria jurídica fora das funções de vogal do Conselho Geral*”<sup>68</sup>, sendo o pagamento destes serviços autorizado pela Bastonária.
111. Do exposto conclui-se que a OA realizou pagamentos, com autorização da então Bastonária, no triénio em análise, relativamente a serviços jurídicos a sociedades de advogados e a advogados a título individual para os quais não foi disponibilizada evidência da observância do regime do Código dos Contratos Públicos, ao qual se encontra estatutariamente obrigada, particularmente quanto aos critérios de seleção destes advogados, à fundamentação, contratualização e publicitação destes serviços.
112. Verificou-se, ainda, que duas advogadas exerceram, em concomitância com o cargo de vogais do Conselho Geral, também as funções de mandatárias da Ordem, relativamente às quais foram autorizados pagamentos pela então Bastonária, consubstanciando o desrespeito pela regra da gratuidade prevista no Estatuto da Ordem, ainda que as funções exercidas tivessem sido justificadas como “*serviços de assessoria jurídica fora das funções de vogal do Conselho Geral*”.

---

<sup>64</sup> Vide “Listagem de todos os contratos de aquisição de bens e serviços celebrados pelo Conselho Geral” e outros documentos referentes a estes prestadores de serviços (conta: 22711), fornecida pela Ordem à equipa de auditoria do TC.

<sup>65</sup> Ver nota de rodapé anterior.

<sup>66</sup> Vide art. 15.º do Estatuto da OA.

<sup>67</sup> Tomaram posse como Vogais do Conselho Geral da Ordem em 10 de janeiro de 2014 para o triénio de 2014-2016.

<sup>68</sup> Vide “Listagem de todos os contratos de aquisição de bens e serviços celebrados pelo Conselho Geral” e outros documentos referentes a estes prestadores de serviços (conta: 22711), fornecida pela Ordem à equipa de auditoria do TC.

113. Atendendo à natureza desta matéria e considerando que os Estatutos da Ordem são omissos quanto à eventual incompatibilidade do exercício de membro de órgão e de prestador de serviços, considera-se que a Ordem e os seus órgãos competentes devem aprovar as iniciativas administrativas, regulamentares ou legislativas, em ordem a assegurar a prevenção de conflitos de interesse, de impedimentos e suspeições que garantam a transparência, a integridade, a igualdade e a concorrência na celebração de contratos de prestação de serviços jurídicos com advogados, sejam ou não membros dos respetivos órgãos.
114. Em síntese, a Ordem dos Advogados como todas as associações públicas profissionais estão juridicamente vinculadas à observância do Código dos Contratos Públicos, quaisquer que sejam os tipos negociais, incluindo contratos de prestação de serviços jurídicos que se integrem na prática de atos próprios e exclusivos da profissão de advogado, e ao Código do Procedimento Administrativo. Os contratos públicos celebrados pela Ordem dos Advogados em violação dos citados códigos são passíveis dos desvalores jurídicos neles previstos, cabendo aos tribunais administrativos declarar as respetivas invalidades, nos termos previstos no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Código de Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais.
115. As decisões de contratar, de autorização de despesa, de escolha do método de seleção dos contraentes privados, de assunção de compromissos, de adjudicação e de aprovação das minutas dos contratos, de autorização de pagamento, da sua não sujeição à fiscalização prévia, quando legalmente exigível, são, em abstrato, suscetíveis de configurar infrações financeiras previstas no artigo 65º, nº 1, alíneas h) e l) da LOPTC, a imputar subjetivamente aos titulares dos órgãos sociais competentes nos termos dos Estatutos, para a sua autorização e que, em concreto, sejam os respetivos autores.
116. Em **sede de contraditório**, a então vogal do Conselho Geral, Sandra Horta e Silva, não refutando os pagamentos que lhe foram efetuados pela OA no triénio, vem referir, não apresentando suporte documental, que foi contratada em 2010, mas o contrato nunca lhe foi facultado, apesar de solicitado, tendo o mesmo sido revogado, pela então Bastonária, em dezembro de 2016.
117. A **então Bastonária** alegou que nas *“(…) contratações a que (...) procedeu, no exercício das competências próprias do órgão Bastonário, (...) e cujos honorários foram pagos, após comprovação do trabalho prestado pelos Advogados ou pelas Sociedades de Advogados, pelo Departamento Jurídico e de Processos (...) a ora exponente nunca autorizou ou procedeu ao pagamento de qualquer montante a título de honorários, sem prévia verificação dos serviços prestados, verificação efetuada por si, enquanto Bastonária, ou com o auxílio dos respetivos assessores ou do Senhor Dr. Pedro Benodis, Diretor do Departamento Jurídico e de Processos, e da adequação dos honorários a tais serviços tendo em conta o critério legal para a fixação dos honorários pelos Advogados (...). Em relação a algumas notas de honorários apresentadas*

*por Advogados ou Sociedades de Advogados, foram solicitados esclarecimentos, no mandato de 2014 a 2016, pela ora exponente, enquanto Bastonária, ou por sua indicação, quer por não haver suporte documental (falta de remessa de peças processuais ou atas de diligências) que permitissem à Ordem dos Advogados comprovar a prestação dos serviços indicados, quer por se ter entendido que os honorários fixados não tinham observados os critérios definidos no Estatuto da Ordem dos Advogados, o que determinou a alteração das respetivas notas de honorários. Resta ainda referir que o contrato de mandato não tem que ser reduzido a escrito, pelo que a evidência dos serviços jurídicos prestados tanto podem resultar da existência de contratos de prestação de serviços jurídicos como acontece com o Advogado Miguel Neves Lima e com a Advogado Iolando Gávea, como pela análise dos processos em que, designadamente o Advogado Adérito Pires e a Advogada Sandra Isabel Silva assumiram o patrocínio judicial da Ordem dos Advogados (...)*". Termina referindo que "*(...) a afirmação encerrada no ponto número 79., do Relato de Verificação Interna de Contas, a contrario sensu, da qual parece decorrer não terem sido encontradas evidências dos serviços jurídicos prestados pelos Advogados Adérito Pires e Sandra Isabel Silva, quando os serviços prestados por esses Advogados em concreto foram prestados em processos judiciais em representação da Ordem dos Advogados, sendo evidentes tais serviços no exercício do patrocínio judicial (...)*".

118. Os factos alegados não alteram a matéria relatada uma vez que, apesar da Bastonária referir que nunca autorizou ou procedeu ao pagamento de qualquer montante a título de honorários sem prévia verificação dos serviços prestados, não apresentou suporte documental que refute o relatado. Antes pelo contrário, admite que a existência de contrato escrito ou o exercício do patrocínio judicial constitui, por si só, a evidência dos serviços prestados em processos judiciais em representação da OA.
119. Quanto à contratação de dois membros do Conselho Geral, **a então Bastonária** referiu, sumariamente, que "*(...) Em primeiro lugar, porque na versão do Estatuto da Ordem dos Advogados, em vigor no ano de 2014 e até outubro de 2015, (...) não constava qualquer dever de gratuidade de exercício de funções nos órgãos da Ordem dos Advogados. (...) Por seu turno, a alínea b), do artigo 91.º, do Estatuto da Ordem dos Advogados (...) determina que constituem deveres dos advogados para com a Ordem dos Advogados, exercer os cargos para que tenha sido eleito ou nomeado e desempenhar os mandatos que lhe foram confiados". (...) Assim, resulta, inequivocamente, a inexistência de um "dever de gratuidade" do exercício de funções, pelo confronto do tratamento absolutamente diferente dado pelo legislador à matéria do dever de exercício de cargos na Ordem dos Advogados (cuja violação implica uma infração disciplinar) à matéria do princípio geral da gratuidade do exercício de cargos na Ordem dos Advogados, relativamente ao qual não se prevê qualquer dever, não se prevendo, naturalmente, qualquer sanção para o seu eventual não cumprimento. E se tal "dever de*

*gratuidade” do exercício de funções não se pode ter como consagrado para o exercício de cargos da Ordem dos Advogados, por maioria de razão não pode a ora exponente, enquanto Bastonário, ter violado ou desrespeitado o princípio da gratuidade previsto no Estatuto da Ordem dos Advogados ao autorizar o pagamento de honorários relativos a serviços que nenhuma relação tinha com o cargo ou funções de vogais do Conselho Geral (...)”.*

120. Os argumentos apresentados não alteram a posição do Tribunal, uma vez que a Bastonária não contrariou a observação formulada de que, no triénio, se verificaram adjudicações a vogais do Conselho Geral com vista à prestação de serviços jurídicos que foram efetivamente pagas, e também não apresentou evidências do seu contrário. Reitera-se o anteriormente referido, remetendo para o disposto no art.º 15.º do Estatuto da OA, cuja epígrafe é “Obrigatoriedade e gratuidade de exercício de funções”, estabelecendo o seu n.º 1 que constitui dever do advogado o exercício de funções nos órgãos da OA para que tenha sido eleito e o n.º 2 que o exercício de cargos na OA é gratuito.

### 3.2.6. Despesa de deslocação e estadas

---

121. Com vista à análise dos processos das despesas com deslocações, estadas e transportes em território nacional e no estrangeiro, foram selecionados diversos processos, com base em seis subcontas da conta 625-Deslocação, estadas e transportes, no montante global de 123.177,46€, com o objetivo de concluir sobre a respetiva regularidade<sup>69</sup>.
122. Segundo a responsável pelo Departamento Financeiro e de acordo com a análise documental efetuada, o circuito do processo de despesa, em vigor no triénio 2014-16, para as deslocações, para os eventos e para o alojamento foi o seguinte:
- ✓ A seleção dos locais onde os participantes dos eventos ficavam alojados era realizada pelo departamento operacional correspondente. O Departamento Financeiro apenas intervinha através da verificação das questões fiscais e de validação de faturas.
  - ✓ A escolha dos fornecedores dos alojamentos era efetuada através da consulta a três ou quatro entidades, que vigorava pelo período de três anos<sup>70</sup>.
  - ✓ A escolha da agência de viagens para o triénio competia à Bastonária que, decidia quais as circunstâncias inerentes à utilização de avião.
  - ✓ O processo de despesa era autorizado pela Vogal tesoureira (Bastonária).
  - ✓ O pagamento de ajudas de custo era efetuado, através do preenchimento de um formulário, nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Identificação; cargo; objetivo da deslocação; autorização da deslocação; localidades; número de quilómetros e respetivo montante; existência de fatura/recibo com o número de identificação fiscal da OA; evidência de conferência e de autorização de pagamento.

<sup>70</sup> Apesar deste procedimento ter sido mencionado, não foram obtidas evidências de eventuais consultas ao mercado.

<sup>71</sup> Informação recolhida numa reunião realizada em 19 de outubro de 2018, na OA, no âmbito dos trabalhos de campo.

123. Verificou-se, no entanto, que, formalmente, não existem procedimentos para a autorização e pagamento de reembolsos destas despesas, designadamente quanto aos seus limites e à documentação necessária para instruir os respetivos processos.
124. Tal foi reconhecido pelo Bastonário, no ofício enviado ao TC<sup>72</sup>, no qual refere que: “...às normas definidas para a autorização e pagamento de reembolsos de deslocações, por indicação dos serviços, mais concretamente da Direção do Departamento Financeiro, corroborada pelo atual Diretor de Serviços, não existem deliberações sobre o reembolso das despesas de deslocação pelos representantes da Ordem dos Advogados. Este reembolso é “formulado através do pedido de pagamento, com a entrega de um formulário DLG -0402 e respetivos documentos justificativos, no qual é obrigatória a menção da justificação da despesa realizada, no campo destinado à descrição da missão. (...)”.

#### **3.2.6.1. Deslocações e estadas de pessoal**

---

125. Esta rubrica contempla as deslocações em viatura própria com reembolso dos quilómetros percorridos, as deslocações com utilização de táxi e as refeições.
126. Foram selecionados 22 processos de despesa. O seu exame evidenciou que cerca de 27% não contêm o fundamento da deslocação e que quatro processos continham a autorização para pagamento da despesa.
127. A utilização de transporte em automóvel próprio contempla o pagamento do quilómetro, pelo preço de 0,36€, com base no art.º 38.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril que define o direito ao abono de ajudas de custo e transporte para os funcionários e agentes do Estado. O exame documental evidenciou que o limite referido foi cumprido, em conformidade com o “mapa de deslocações e outras despesas a reembolsar” apresentado pelos advogados. A conferência/autorização de pagamento estava suportada por duas assinaturas, sendo uma da Bastonária. Nos processos constava, ainda, a justificação da deslocação efetuada.
128. As faturas que suportam o pagamento de refeições apenas são objeto de conferência não existindo, em 82%, evidência da respetiva autorização de pagamento. Na respetiva fatura estavam identificados o advogado e o evento onde este se deslocou, mas sem o comprovativo da referida deslocação ou participação em evento.
129. Quando era utilizado táxi, o advogado apresentava a fatura da quantia paga. Em 9% da amostra<sup>73</sup> mostrou-se omissa quanto ao destino da deslocação.

---

<sup>72</sup> Em 26 de abril de 2018.

<sup>73</sup> Do universo dos processos analisados, apenas duas faturas do total de 22 evidenciaram a localidade do destino.

### 3.2.6.2. Deslocações e estadas de titulares de cargos

---

130. O Estatuto da OA define que o exercício de cargos na Ordem é gratuito, com exceção do Bastonário, contemplando a possibilidade de os membros dos conselhos auferirem um subsídio de deslocação<sup>74</sup>.
131. Foram examinados 17 processos na rubrica deslocações e estadas de titulares de cargos. O seu exame evidenciou que 53% contêm o objeto da deslocação a realizar pelos membros dos conselhos, mas nenhum evidenciou a existência de autorização para o respetivo pagamento. Apurou-se, também, que apenas três processos evidenciam a autorização prévia das deslocações, o que correspondeu a 18% da amostra.
132. Já todas as despesas suportadas pela Ordem nesta rubrica demonstraram a existência da respetiva fatura exarada com o correspondente número de identificação fiscal (NIF) desta Associação Profissional.
133. Não é evidente, em todos os processos, a identificação do cargo desempenhado pelo titular da deslocação. Excetua-se o caso da Bastonária por, naturalmente, ser de conhecimento oficioso (35%).
134. A ausência de procedimentos sobre esta matéria conduziu ao reembolso integral das faturas apresentadas, independentemente do processo se encontrar ou não devidamente instruído.

### 3.2.6.3. Deslocações e estadas de outras entidades

---

135. Esta rubrica contempla as deslocações em viatura própria, com reembolso dos quilómetros percorridos, as deslocações com utilização de táxi e as refeições ao serviço das estruturas operacionais de trabalho criadas no âmbito da instituição representativa dos Advogados portugueses, enquadradas, naturalmente, na ação geral da referida associação pública<sup>75</sup>.
136. Foram examinados 24 processos, verificando-se, como situação recorrente e transversal, a ausência de autorização de pagamento na totalidade da amostra selecionada e de evidência de autorização prévia à deslocação a efetuar. A indicação do objetivo da deslocação mostrou-se omissa no exame de nove (37%) processos.
137. O que assumiu maior representatividade, pela negativa, foram as seguintes situações: “*evidência de conferência*” e “*identificação do cargo*” omissos em 17 processos examinados (71%).

---

<sup>74</sup> Art.º 15.º n.º 2 do Estatuto da OA.

<sup>75</sup> Por exemplo, a Comissão dos Direitos Humanos.

138. Residualmente, destacam-se as seguintes situações: seis processos não continham a fatura com o respetivo NIF da Ordem, nem a identificação nominal do titular da despesa; em dois processos não era evidente o destino da deslocação efetuada.
139. Constatou-se, ainda, que, nas deslocações onde foi utilizada viatura própria somente foram apurados os montantes a pagar sem indicação do custo por quilómetro. A equipa de auditoria comprovou que, para o cálculo das quantias a pagar, a Ordem utilizou os limites constantes dos diplomas que definem o direito ao abono de ajudas de custo e transporte para os funcionários e agentes do Estado.
140. A prática constante na Ordem consiste no reembolso da totalidade das despesas apresentadas sem estarem regulamentados os critérios e os limites subjacentes ao respetivo pagamento<sup>76</sup>.
141. **Em síntese**, foram realizados pagamentos, no triénio em análise, referentes a deslocações, estadas e transportes a titulares de cargos, membros de órgãos e a funcionários da Ordem e ainda a outras entidades relativamente aos quais se verificaram deficiências e falta de uniformização dos processos de despesa, desde logo, por não se encontrarem regulamentados os tipos de despesa a suportar, as condições, os critérios e os eventuais limites dessas despesas.
142. O então Conselho Geral da OA, não contestando as observações formuladas vem, no **exercício do contraditório**, descrever as melhorias entretanto introduzidas nos procedimentos associados às deslocações de pessoal, de membros de órgãos estatutários, de membros de comissões, ou entidades externas, carecendo as mesmas de avaliação quanto à sua conformidade.

### 3.2.7. Portagens e estacionamento

---

143. Esta rubrica contempla o pagamento da avença mensal subscrita pela Ordem na Praça dos Restauradores, despesas de estacionamento, portagens e a utilização de táxi. Para análise das despesas desta natureza foram selecionados sete processos.
144. Constatou-se que em cinco processos analisados (71%) não estavam identificados os objetivos das deslocações efetuadas e que seis (85,7%) não tinham sido previamente autorizados. Todos os processos continham a identificação nominal do titular da despesa, bem como ilustravam o destino da respetiva deslocação, exceto num processo que se mostrou omissivo sobre esta última matéria. Por outro lado, 43% dos processos evidenciaram a conferência da despesa efetuada através de duas assinaturas exaradas na própria fatura, sendo uma da Bastonária. Já a devida autorização de pagamento da despesa realizada não se evidenciou em nenhum dos processos examinados.

---

<sup>76</sup> Conforme ofício do então Bastonário da Ordem enviado ao TC em 26 de abril de 2018.

### 3.2.8. Refeições

---

#### 3.2.8.1. Refeições a outras entidades

---

145. Esta subconta contempla as refeições realizadas pelos membros da Ordem, das comissões e dos institutos no âmbito de relações institucionais.
146. O exame dos 12 processos selecionados revelou que em 33% não existia a identificação nominal de todos os presentes nas reuniões realizadas, com exceção da Bastonária pelo conhecimento oficioso inerente ao cargo.
147. Em oito processos (67%) mostrou-se evidente o objetivo da deslocação efetuada, com predomínio das refeições realizadas no âmbito das relações institucionais com as Comissões/Institutos, por exemplo, a Comissão dos Direitos Humanos (CDHOA), a Comissão Nacional de Estágio e Formação (CNEF), e o Instituto dos Advogados em Prática Individual (IAPI).
148. Do exame documental verificou-se, uma vez mais, que não existem autorizações de pagamento, no entanto, todas as faturas foram emitidas com o NIF da Ordem.
149. Acresce, ainda, que não foi possível observar a utilização de documentos padronizados para solicitar os reembolsos das despesas, apesar de, no decurso dos trabalhos, ter sido transmitido à equipa do TC<sup>77</sup> que, para órgãos não eleitos, o reembolso de refeições era efetuado através do preenchimento do “Modelo 6”.

#### 3.2.8.2. Refeições e convenções ao serviço dos membros

---

150. Esta subconta respeita a serviços de refeições contratados pelo Conselho Geral da Ordem a restaurantes que se destinaram aos membros do Conselho Superior e aos membros do Conselho Geral. A amostra analisada totalizou 13 documentos.
151. O pagamento destes serviços foi suportado pelo centro de custo do Conselho Geral. 64% dos documentos contabilísticos desta rubrica não evidenciou qual o fundamento da aquisição das refeições aos referidos Restaurantes e, nos restantes, as refeições adquiridas foram para “consumo interno” do Conselho Geral da Ordem e destinaram-se, entre outros, a uma reunião efetuada entre a Bastonária e o Conselho Distrital, ao Dia Internacional da Mulher e, residualmente, para “consumo interno”<sup>78</sup>.
152. Apenas quatro processos (38,5%) evidenciaram a respetiva autorização de pagamento, mas todas as faturas evidenciaram o NIF da Ordem dos Advogados.

---

<sup>77</sup> Conforme reunião realizada na OA, em 19 de outubro de 2018, com os técnicos do TC e a responsável pelas áreas, entre outras, de compras e adjudicações do Departamento Financeiro.

<sup>78</sup> Por exemplo, aquisições na Pastelaria Suíça.

153. **Em resumo**, verificou-se que foram realizadas despesas, no triénio em análise, referentes a portagens, a estacionamento e a refeições a titulares de cargos, membros de órgãos e a funcionários da Ordem e a outras entidades relativamente às quais se verificaram deficiências procedimentais, desde logo, por não se encontrarem regulamentados os tipos de despesa a suportar, as condições, os critérios e os eventuais limites.

### 3.2.9. Dívidas de Advogados e Associados

154. Ao longo do período em análise a Ordem reconheceu como rendimentos anuais provenientes das quotizações dos seus associados cerca de 11 milhões de euros, sendo de reforçar que estas verbas representam mais de 90% do financiamento da entidade e apresentam, neste triénio, um aumento de cerca de 4%.

Quadro 13 – Evolução das dívidas de terceiros

Unidade: Euro

	2014	2015	2016	Desvio
<b>Rendimentos estatutários (Rédito)</b>	10 636 178,60	11 046 139,57	11 081 106,85	4,18%
<b>Cientes e outros devedores</b>				
<b>Em mora até 5 anos</b>	3 755 379,20	4 319 768,19	4 638 298,27	23,51%
<b>Em mora há mais de 5 anos</b>	1 802 794,88	2 153 392,00	2 558 095,08	41,90%
<b>Total</b>	5 558 174,08	6 473 160,19	7 196 393,35	29,47%
<b>Imparidades acumuladas</b>	1 802 794,80	2 153 392,00	2 558 225,08	41,90%
<b>Líquido a receber</b>	3 755 379,28	4 319 768,19	4 638 168,27	23,51%

Fonte: Relatórios e Contas de 2014 a 2016

155. Por outro lado, verifica-se que a dívida dos associados tem vindo a aumentar de forma mais significativa, apresentando um aumento global de 30%, mais acentuado em relação à dívida em mora há mais de 5 anos (42%). O valor em dívida ascendia, em 2016, a 4.638.168,27€, uma vez que, para as dívidas com maturidade superior a 5 anos, foram reconhecidas imparidades (a 100%)<sup>79</sup>, o que traduz que a OA considera que a possibilidade de as mesmas virem a ser cobradas se apresenta baixa.
156. Esta situação evidencia dificuldade de cobrança das quotas devidas pelos associados, situação que, de acordo com o relatório de auditora da PKF, resulta de falta de controlo interno nesta matéria (designadamente a não articulação das aplicações informáticas SINOVA e PMR) e a não implementação de medidas de controlo das dívidas e para atuação perante os associados em incumprimento. Mais recentemente, a OA recorreu à intervenção da Autoridade Tributária, designadamente ao mecanismo da execução fiscal<sup>80</sup>, procurando assim dar resposta a esta dificuldade de cobrança.

<sup>79</sup> Verifica-se que os montantes contabilizados na conta 65.1.3 – “Perdas por Imparidade – em dívidas a receber – Advogados (Associados)” ao longo do triénio ascenderam a 300.265,60 €, em 2014, 364.905,65 €, em 2015, e 404.833,08 €, em 2016.

<sup>80</sup> Em conformidade com o número 4 do artigo 43.º da Lei Quadro das Ordens Profissionais.

157. Tendo sido questionada<sup>81</sup> quanto às medidas tomadas de forma a dar resposta ao aumento das dívidas por cobrar associadas às quotas de advogados veio a OA indicar que: *“Já foi adjudicada a aquisição de um programa de faturação certificado que permitirá resolver diversas insuficiências do SINOA no que a esta matéria diz respeito. Esse programa está em fase de testes, devendo entrar em produção no curto prazo. Foram já adotadas algumas medidas no sentido de penalizar o incumprimento do pagamento de quotas, como seja o não acesso a um conjunto de serviços que são prestados pela O.A. Simultaneamente está em curso o recurso ao processo de execução fiscal das quotas em atraso, para o que este Conselho Geral se encontra em contacto com a Autoridade Tributária para que sejam ajustados os procedimentos necessários.”*
158. Considerando a importância desta matéria no desenvolvimento da atividade da Ordem, devem os respetivos dirigentes dar continuidade aos trabalhos de controlo e acompanhamento das dívidas dos associados, implementando mecanismos de controlo interno inibidores deste incumprimento e procedendo à análise e envio para execução fiscal das situações que não consigam ser regularizadas pelos serviços da Ordem.
159. **Em sede de contraditório**, o Conselho Geral, citado para esse efeito, vem atualizar a informação sobre esta matéria, quantificando o número de processos e valores que foram já remetidos a execução fiscal e indicando quais os resultados (recuperação de dívida), entretanto alcançados, nos seguintes termos:

Processos de recuperação de dívida	N.º	Valor
Remetidos para execução fiscal	748	1.076.928,21€
Recuperação de dívida até 25 de novembro de 2019		398.915,44€;
Em curso, estando a pagar mediante acordo firmado diretamente com a AT até à data de 25 de novembro de 2019	683	678.012,77€
Encerrados e com recuperação de dívida total	65	84.018,75€.
Acordos de pagamentos	N.º	Valor
Acordos firmados	578	1.043.845,25€
Processos cumpridos	215	268.948,75€.
Acordos incumpridos	13	Transitaram para cobrança coerciva na AT
Acordos ainda a decorrer	350	

### 3.2.10. Sistema de Controlo Interno e regulamentação

160. Do exposto ao longo do presente relatório ressalta a inexistência de normas e de procedimentos escritos para as várias áreas de atuação da OA, conseqüentemente a inexistência de um Sistema de Controlo Interno (SCI) integrado por um conjunto de princípios, regras e procedimentos orientados de forma a proporcionar aos órgãos de gestão um adequado grau de confiança no desenvolvimento da sua atividade.

<sup>81</sup> Através do ofício n.º 9108/2018, de 9 de abril.

161. Assume-se como referencial dos princípios base que devem nortear o SCI, nomeadamente:
- i. A clara definição e atribuição de funções e responsabilidades;
  - ii. A adequada segregação de funções, nomeadamente, assegurar a separação entre o controlo físico e o processamento dos correspondentes registos;
  - iii. A manutenção de sistemas eficazes que assegurem um satisfatório desempenho de funções e a salvaguarda de ativos;
  - iv. O controlo das operações, materializado na realização de validações e conferências da informação.
162. Este SCI pode basear-se em normas avulso, em regulamentos ou em manuais de controlo interno, que devem ser aplicados uniformemente em toda a OA (órgãos/serviços nacionais e regionais).
163. Dado o acima transcrito e demais informação e documentação recolhida, verificou-se, pois, que na OA existiam apenas regras informais referentes ao SCI, circunscritas às situações referidas pelo bastonário. Contudo, foi obtida evidência da existência de um projeto de documento denominado “*Sistema de Controlo Interno (SCI) da Ordem dos Advogados*” e respetivos anexos que, pretende enquadrar no sistema alguns dos atuais procedimentos informais.
164. Apesar desta pretensão poder representar um avanço ao nível da regulamentação da OA e melhorar os seus circuitos e procedimentos, é necessário que o documento mencionado seja rapidamente desenvolvido e posto em aplicação ou, se tal se mostrar moroso, que sejam aprovadas regras e normas por áreas, designadamente:
- a) Regras e princípios aplicáveis à elaboração e à execução do orçamento;
  - b) Regras aplicáveis à autorização de despesas e de pagamentos, segundo as competências próprias ou delegadas;
  - c) Procedimentos a aplicar em processos de compras;
  - d) Regime jurídico de abertura e movimentação das contas bancárias e de outros contratos bancários celebrados para a prossecução dos seus fins, incluindo autorização para a sua contratação;
  - e) Processos de processamento de ajudas de custo e ou de compensação/reembolso de encargos com viagens, alojamento e alimentação.
165. **Em sede de contraditório**, o Conselho Geral veio informar que a “*Ordem dos Advogados, salvo para atividades específicas em algum dos Conselhos Regionais, não possui manuais de procedimentos administrativos e contabilísticos, regulamentos internos ou de controlo interno, não existindo os mesmos devidamente formalizados*”. Por necessidade de organização (...) os serviços de contabilidade adotaram informalmente diversos procedimentos transmitidos a todos os intervenientes em todos os órgãos (...) Tratam-se de documentos e instruções soltas e informais, transversais às diversas atividades de

*contabilidade e afins – controlo de ativos, faturação, tesouraria, entre outros, que não se encontram sistematizados nem foram submetidas a aprovação pelos órgãos competentes”.*

166. Sobre a evolução desta matéria, referiu que *“(...) atualmente os serviços do Conselho Geral já têm regras e normas aprovadas, e a ser exigida a sua aplicação, quanto à autorização de despesas e de pagamentos pelo titular de órgão competente para o efeito, procedimentos de processos de compras e processos de ajudas de custo e/ou de compensação/reembolso de encargos com viagens, alojamento e alimentação (...)”.*

### 3.3. Certificação Legal de Contas

---

#### *Gerências de 2014-2016*

167. As contas foram alvo de Certificação Legal de Contas (CLC) pelo Revisor Oficial de Contas (ROC) que integra o Conselho Fiscal, tendo sido emitidas opiniões favoráveis no triénio analisado. Nos anos de 2014 e de 2015 foram emitidas ênfases relacionadas com o não pagamento, no prazo legal, de verbas devidas à Segurança Social<sup>82</sup>, a obrigatoriedade de entrega de impostos e contribuições retidas, e a correta contabilização dos valores em mora à Segurança Social.
168. Embora solicitada<sup>83</sup>, não foi possível obter informação, no decorrer da verificação da conta, sobre a evolução destas questões nem sobre as eventuais medidas tomadas para as regularizar, situação que, em **sede de contraditório**, foi esclarecida pelo então Conselho Geral, referindo que a dívida respeitante ao estabelecimento “Conselho Regional de Évora”, no montante de 41.295,52€, foi regularizada no final de 2015 e que a verba imputável ao “Conselho Regional da Madeira”, no montante de 22.515,48€, diz respeito a uma provisão no âmbito de um processo de despedimento de uma funcionária em que esta deduziu um incidente de liquidação.

#### *Gerência de 2017*

169. Apesar dos trabalhos incidirem nos anos de 2014 a 2016, verificou-se, na conta da Ordem do ano de 2017, uma situação *ex novo* que resulta da composição do Conselho Fiscal prevista no art.º 48.º, conjugado com o art.º 182.º, n.º 8, do Estatuto da OA<sup>84</sup>. Com efeito, da leitura daqueles normativos verifica-se que: *“O conselho fiscal é constituído por um presidente, dois vogais e um revisor oficial de contas”* e que *“As contas do exercício, logo que elaboradas pelo órgão competente, devem ser objeto de certificação legal pelo conselho fiscal, a ser emitida no prazo de 30 dias”*<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Em 2014, dos conselhos regionais da Madeira e Évora e, em 2015, apenas da Madeira.

<sup>83</sup> Pedido de elementos n.º 2, ponto 7, de 23 de julho de 2018: *“Ponto de situação do cumprimento das obrigações com a Segurança Social, situações referidas nas certificações legais de contas dos anos de 2014 e 2015”.*

<sup>84</sup> Aprovado pela Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro.

<sup>85</sup> Sublinhe-se que até 31 de dezembro de 2016, por via e um contrato de prestação de serviços que terminou nesta data, a certificação legal de contas da OA foi efetuada pelo Revisor Oficial de Contas que, desde 2017, é membro do Conselho Fiscal da Ordem.

170. Com efeito, o Estatuto da Ordem dos Advogados atribui competência de certificação legal de contas ao conselho fiscal, contrariando o Estatuto dos Revisores Oficiais de Contas que refere expressamente que tal competência “*constitui um ato próprio e exclusivo dos Revisores Oficiais de Contas*”<sup>86</sup>.
171. Sobre este assunto, a OROC já se pronunciou referindo que: “*não resulta, da lei em geral, qualquer incompatibilidade do Revisor Oficial de Contas integrar o Conselho Fiscal, que continua a constituir um dos mais comuns modelos de fiscalização de sociedades ou outras entidades. Neste caso, o membro do Conselho Fiscal que for Revisor Oficial de Contas procede aos exames e verificações necessários à revisão legal das contas da entidade fiscalizada e elabora a certificação legal das contas e outros relatórios, distintos do relatório e parecer exigido por lei para o órgão de fiscalização que se integra*”<sup>87</sup>.
172. Constata-se, ainda, que o Estatuto da Ordem consagra a regra da gratuidade para o exercício de funções, excecionando apenas duas situações: o cargo de bastonário e o cargo de provedor de clientes, mediante as condições definidas na lei, não, contemplando, pois, a função de Revisor Oficial de Contas como membro do Conselho Fiscal<sup>88</sup>.
173. A impossibilidade, face ao Estatuto, de remunerar o membro do Conselho Fiscal (Revisor Oficial de Contas), pelo exercício de funções técnicas de certificação, conduziu, também, à ausência de certificação legal da gerência de 2017 desta associação pública, pelo facto de *iure condido* estar vedada a possibilidade de contratar, a título oneroso, uma entidade externa para o efeito, por se tratar de uma competência própria e exclusiva do Conselho Fiscal da Ordem.
174. Verifica-se, assim, que o Estatuto da OA ao incluir a Certificação Legal nas competências próprias do Conselho Fiscal e prever a gratuidade destas funções não clarifica as competências do Conselho Fiscal e o papel do ROC na certificação<sup>89</sup>, devendo a Ordem despoletar medidas legislativas para que esta matéria seja objeto de clarificação em ordem a tipificar as competências genéricas do Conselho Fiscal, tal como estão definidas no artigo 49º dos Estatutos, das competências de certificação das contas da Ordem que não podem ser atribuídas ao Conselho Fiscal, mas individualmente ao Revisor Oficial de Contas.
175. De facto, a certificação da conta da Ordem dos Advogados deve ser feita em exclusivo pelo revisor oficial de contas, nos termos das normas jurídicas, éticas e deontológicas e de revisão de contas a que estão sujeitos os revisores oficiais de contas. As competências de certificação legal só podem ser exercidas, nos termos do artigo 53º e seguintes do Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, com a fixação da natureza dos serviços prestados, a sua duração

<sup>86</sup> Vide al. a) do art.º 42.º *ex vi* da al. a) do n.º 1 do art.º 41.º do Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, aprovado pela Lei n.º 140/2015, de 7 de setembro – Neste sentido *vide* carta enviada, em 16 de março de 2017, pela OROC ao Presidente do conselho fiscal.

<sup>87</sup> Vide n.º 4 do art.º 420.º o CSC aplicável por analogia às APP *in* carta da OROC identificada no ponto anterior.

<sup>88</sup> Vide art.º 15.º n.º 2 e n.º 3 do Estatuto da OA.

<sup>89</sup> Neste sentido *vide* parecer jurídico de março de 2017 “*Sobre o regime jurídico aplicável ao exercício do cargo de Revisor oficial de Contas enquanto membro eleito do Conselho Fiscal da Ordem dos Advogados*” - Porto.

- e os honorários correspondentes. Estas normas transpõem as diretivas europeias sobre revisão de contas e prevalecem sobre o artigo 15.º, n.º 2, e artigo 182.º, n.º 8, do Estatuto da Ordem dos Advogados.
176. A certificação legal de contas por um revisor oficial de contas constitui uma competência própria e não se confunde com o parecer sobre as contas que compete ao conselho fiscal, nem com as demais competências de fiscalização financeira, nos termos do artigo 49 do Estatuto da Ordem dos Advogados<sup>90</sup>.
177. As contas que forem prestadas ao Tribunal de Contas sem a certificação legal de contas feita em exclusivo por um revisor oficial de contas nos termos dos artigos 42.º a 47.º e 53.º e seguintes do Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e de acordo com as normas de revisão de contas, devem ter-se como não validamente prestadas ou prestadas com deficiências que impossibilitam ou gravemente dificultam a sua verificação pelo Tribunal, sendo esta situação suscetível de configurar infração financeira, nos termos do artigo 65º, alínea n) da LOPTC .
178. Sobre a presente matéria, o então Conselho Fiscal, em **sede de contraditório**, veio referir que *“(…) sempre entendeu o Conselho Fiscal que tal competência é apenas do revisor oficial de contas, que integra órgão, ainda que errónea e inconstitucionalmente, o Estatuto da Ordem dos Advogados atribua tal competência ao órgão colegial, que apenas deve emitir o parecer sobre as contas (...) a regra da gratuidade do exercício de cargos dirigentes na Ordem dos Advogados não se deve aplicar ao cargo de revisor oficial de contas que integra o Conselho Fiscal (...) e acrescenta que (...) tivemos conhecimento que deu entrada na Assembleia da República um projeto de lei que pretende resolver este assunto (...)”*.
179. O Conselho Geral, notificado para exercer o direito de contraditório alega que *“(…) O Sr. Bastonário autorizou o lançamento de um procedimento de Consulta Prévia, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, para a auditoria externa e certificação legal das contas da OA nos anos de 2017, 2018 e 2019 (...) tendo sido celebrado o respetivo contrato a 9 de outubro e publicado no Portal do Contratos Públicos a 16 do mesmo mês (...)”*.

### 3.4. ROCI e PEQD

---

180. Em 2017, foi constituído o PEQD n.º 274/2017, em resultado da remessa de um Relatório de auditoria, emitido pela empresa PKF & Associados – SROC, Lda., a solicitação do atual bastonário da OA. Esta auditoria teve como objetivo principal dar a conhecer os principais processos e procedimentos de controlo interno instituídos na OA e acessoriamente efetuar uma análise da informação económico-financeira histórica dos anos de 2011 a 2016. As

---

<sup>90</sup> Tal como alias sucede com as sociedades comerciais de modelo latino, com conselho fiscal e revisor oficial de contas (artigo 420º, n.º 1, alíneas c) a f) e artigo 446º do Código das Sociedades Comerciais) (Gabriela Figueiredo Dias, Fiscalização de sociedades e responsabilidade civil, Coimbra Editora, 2006, paginas29, 30, a 36).

principais conclusões daquele relatório incidem sobre as matérias e as respetivas observações constantes dos subpontos do ponto 3.2 – Bases para a decisão.

### 3.5. CONCLUSÕES

---

181. A Ordem dos Advogados é uma associação pública profissional, pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa, financeira, disciplinar e regulamentar e que se rege pela Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, e pelos seus estatutos. A Ordem tem âmbito nacional e está internamente estruturada em sete regiões e, nesta medida, os seus órgãos compreendem três níveis: nacional, regional e local.
182. A estrutura legal da OA evidencia competências descentralizadas ao nível dos órgãos nacionais e dos órgãos regionais e locais, especificamente quanto à execução da despesa e da receita e, ainda, quanto à elaboração e apresentação do relatório e contas.
183. A contabilidade da Ordem dos Advogados é suportada pela aplicação PMR, utilizada quer pelos serviços de âmbito nacional quer pelos regionais, pelo que os registos estão centralizados numa única entidade contabilística, mas com informação individual estruturada por centro de custos.
184. As contas de âmbito regional são elaboradas e aprovadas pelos respetivos órgãos enquanto que a elaboração e aprovação das contas nacionais cabe aos órgãos de âmbito nacional. Não foi obtida evidência de existirem normas ou procedimentos quanto à elaboração da conta única da OA e à sua articulação entre os órgãos nacionais e regionais.
185. No período de 2014 a 2016, o total do Ativo aumentou 30,25%, os Fundos patrimoniais 6,14% e o Passivo 118,58%. Realça-se a redução do Resultado Líquido do exercício no mencionado triénio (de 1.232.226,33€ para - 65.839,44€) e no Passivo o aumento dos diferimentos em 229,11%, relativos a quotizações antecipadas.
186. Os rendimentos da Ordem aumentaram, no citado período, em 1%, influenciados essencialmente pela evolução em 3% dos Rendimentos Estatutários. O aumento dos gastos em 12%, entre 2014 e 2016, resulta essencialmente da evolução dos Fornecimentos e Serviços Externos.
187. Foram detetadas divergências entre o balanço, a demonstração de resultados, o anexo às demonstrações financeiras e os balancetes que foram objeto do devido esclarecimento em sede de contraditório.
188. A obrigatoriedade da elaboração do orçamento da OA decorre do disposto na al. a), do n.º 4, do art.º 182.º dos seus Estatutos, sendo o projeto de orçamento anualmente apresentado pelo Bastonário ao Conselho Geral que, por sua vez, o submete à aprovação da Assembleia Geral.

189. Não existem regras escritas quanto ao processo orçamental da OA. As medidas entretanto introduzidas sobre esta matéria carecem de avaliação sobre a sua aplicação. Relativamente aos desvios à execução orçamental não foi apurada evidência de terem sido analisados de forma crítica. Em 2016, o saldo orçamental foi negativo, o que revela desequilíbrio orçamental da entidade.
190. A Ordem dos Advogados dispunha de 165 contas bancárias (2016), distribuídas por diversas instituições do sistema bancário nacional. A falta de regras comuns aos vários órgãos da OA e a gestão das disponibilidades efetuada descentralizadamente evidenciam fragilidades do controlo interno, que podem ter como consequência uma gestão de tesouraria que não garanta a melhor rendibilidade dos excedentes de tesouraria nem a fiabilidade e a fidedignidade da informação constante das Demonstrações Financeiras.
191. No âmbito do controlo das contas bancária, não existem regras formalizadas para a criação e movimentação das contas bancárias, modelos uniformizados para a elaboração das respetivas reconciliações, indicação da data de movimentos a reconciliar e existem movimentos por reconciliar há mais de um ano. Não foram disponibilizadas todas as certidões/extratos bancários.
192. Não existem regras relativas à constituição, utilização, reposição e liquidação dos Fundos Fixos de Caixa (FFC). O limite “informal” de 200,00€ foi ultrapassado e estes FFC suportaram a aquisição de bens reconhecidos como Ativos Fixos Tangíveis e despesas associadas a processamento de remunerações Os registos destas despesas foram efetuados sem indicação do número do documento.
193. A Ordem dos Advogados não deu cumprimento ao disposto no Código dos Contratos Públicos, em violação do art.º 42.º e 52.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, Lei-Quadro das Associações Públicas Profissionais.
194. A contratação de serviços jurídicos a sociedades de advogados não obedeceu ao estipulado no CCP, particularmente, na fase de seleção e de formação dos contratos. As despesas com a sociedade selecionada pela Bastonária (que também autorizou os pagamentos) não evidenciam autorização prévia.
195. Duas advogadas, ambas membros do Conselho Geral da OA, exerceram, em concomitância com o cargo de vogal do Conselho Geral, as funções de mandatárias da Ordem. Os pagamentos foram autorizados pela Bastonária, consubstanciando o desrespeito pela regra da gratuidade prevista no Estatuto da Ordem, ainda que as funções exercidas tivessem sido justificadas como “*serviços de assessoria jurídica fora das funções de vogal do Conselho Geral*”.

196. Foram realizados pagamentos referentes a deslocações, a estadas, a transportes, a portagens, a estacionamento e a refeições relativamente aos quais se verificaram deficiências e falta de uniformização nos processos de despesa, por não se encontrarem regulamentados os tipos de despesa a suportar, as condições e os critérios a observar.
197. Os rendimentos provenientes das quotas dos associados aumentaram, no triénio, em 4%. Por outro lado, a dívida dos associados aumentou em 30%, salientando-se a evolução da dívida em mora há mais de 5 anos (42%). O valor líquido da dívida ascendia, em 2016, a 4.638.168,27€, uma vez que para as dívidas com maturidade superior a 5 anos foram reconhecidas imparidades a 100%.
198. Inexistem normas escritas para as várias áreas de atuação da OA, isto é, de um Sistema de Controlo Interno (SCI) integrado por um conjunto de princípios e regras orientados de forma a proporcionar aos órgãos de gestão um adequado grau de confiança no desenvolvimento dos seus procedimentos.
199. Apesar da existência de um projeto de documento, denominado “*Sistema de Controlo Interno (SCI) da Ordem dos Advogados*” e respetivos anexos, representar um avanço da necessidade da OA se regulamentar e melhorar os seus circuitos e procedimentos, este processo não se encontra concluído, não tendo ainda produzido quaisquer efeitos.
200. O Estatuto da OA ao incluir a Certificação Legal nas competências próprias do Conselho Fiscal e a prever a gratuidade destas funções não clarifica as competências do Conselho Fiscal e o papel do ROC na certificação. A certificação da conta da Ordem dos Advogados deve ser feita em exclusivo por um revisor oficial de contas, nos termos das normas jurídicas, éticas e deontológicas e de revisão de contas a que estão sujeitos estes profissionais.

#### 4 JUÍZO SOBRE AS CONTAS

---

201. As situações anteriormente identificadas nas “bases para a decisão” resultam essencialmente da ausência de regulamentos e de normas de controlo interno, traduzindo-se em irregularidades de natureza técnica e administrativa, designadamente no âmbito do controlo de caixa e depósitos bancários, incluindo o fundo fixo de caixa, e da organização e regularidade dos processos de despesa, ao que acresce o incumprimento do Código da Contratação Pública. Contudo, considerando os possíveis efeitos destas limitações e irregularidades nos documentos de prestação de contas sob exame, entende-se que as contas reúnem as condições para serem objeto de **homologação com recomendações** tendentes a suprir ou corrigir as situações detetadas.

## 5. RECOMENDAÇÕES

---

202. Considerando as conclusões supra identificadas e não obstante a disponibilidade evidenciada pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados, que exerceu o direito de contraditório, no sentido de implementar um adequado sistema de controlo interno, formulam-se àquele órgão as seguintes recomendações:

- a) O cumprimento do Código dos Contratos Públicos para as aquisições de bens e serviços;
- b) Que pondere, no âmbito de uma mais adequada gestão de tesouraria, a redução do número de contas bancárias e a sua centralização, promovendo assim a melhor rendibilidade dos excedentes de tesouraria e a fiabilidade e fidedignidade da informação constante das Demonstrações Financeiras;
- c) A revisão dos valores de constituição dos fundos fixos de caixa atendendo à real execução dos mesmos;
- d) O adequado registo contabilístico dos montantes considerados como adiantamentos de clientes e adiantamentos a fornecedores, de acordo com o estabelecido no referencial contabilístico aplicável;
- e) Que promova pela alteração do Estatuto da Ordem no sentido de clarificar as competências do Conselho Fiscal, compatibilizando-as com os art.ºs 41.º e 42.º do Estatuto da Ordem dos ROC e a adequada Certificação Legal de Contas;
- f) A apresentação de uma proposta a submeter à Assembleia Geral, de um *Regulamento Financeiro* abrangendo normas relativas a:
  - ✓ regras e princípios orçamentais para a elaboração e execução do Orçamento da Ordem e, sendo o caso disso, a fixação de limites para a realização de despesas, para a contração de empréstimos e outras operações bancárias e regime de recurso a aplicações financeiras;
  - ✓ regras jurídicas, orçamentais e contabilísticas relativas à autorização de despesas, à autorização de pagamentos, incluindo a sua fundamentação, documentação, evidência dos fins e garantia de prévia existência de créditos orçamentais e de fundos disponíveis, ao regime de cobrança de receitas, nos termos previstos nos respetivos Estatutos e da sua relevação contabilística, com identificação dos órgãos estatutariamente competentes para a sua autorização, no exercício de competência própria ou delegada, e dos serviços competentes para a sua execução, incluindo os órgãos e serviços competentes para proceder à cobrança coerciva das quotas e ao registo das quotas por cobrar;

- ✓ regime jurídico de contratação pública legalmente aplicável, incluindo a relativa aos contratos de prestação de serviços jurídicos e, sendo caso disso, contratos de prestação de serviços de auditoria de contas, revisão e certificação legal de contas a celebrar nos termos dos Estatutos da Ordem, interpretado em conformidade com o direito europeu da revisão e certificação legal de contas e do Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas;
- ✓ regime jurídico de abertura e movimentação das contas bancárias e de outros contratos bancários, celebrados para a prossecução dos seus fins, incluindo autorização para sua contração, assinatura e celebração pelos órgãos sociais competentes;
- ✓ regime jurídico das remunerações, de ajudas de custo e ou de compensação de encargos com deslocações, participação em eventos, viagens, transportes, alojamento e alimentação aplicável aos titulares dos órgãos sociais e de documentação, comprovação e controlo das respetivas despesas;
- ✓ regime jurídico de relações laborais, de faltas, de férias e de licenças, de remunerações, da segurança social e de doença aplicável e de documentação, comprovação e controlo aplicável ao pessoal contratado pela Ordem, nos termos constantes dos regulamentos aplicáveis, aprovados pelos órgãos competentes previstos nos Estatutos;
- ✓ regime jurídico e contabilístico aplicável ao património, incluindo aquisição, locação, locação financeira, aluguer de longa duração, alienação, cadastro e inventário dos bens que integram o seu património privativo, ou que lhes estejam afetos;
- ✓ sistema contabilístico aplicável e entidades, a saber, contabilistas certificados, e serviços responsáveis pela sua execução;
- ✓ regras de elaboração da conta única da Ordem, incluindo a necessária articulação entre os órgãos regionais, locais e nacionais e a definição das responsabilidades de cada um dos intervenientes na execução dos registos contabilísticos e seu acompanhamento;
- ✓ norma de sistema de controlo aplicável à gestão financeira, orçamental, patrimonial, de tesouraria, aos registos contabilísticos, a todas demonstrações orçamentais e financeiras e respetivas transações subjacentes, contendo designadamente os seguintes aspetos:

- Elaboração das demonstrações financeiras e necessária análise crítica da coerência da informação constante nas mesmas;
  - Uniformização de procedimentos e de modelos documentais aplicáveis no controlo das contas bancárias da instituição;
  - Constituição, funcionamento e reposição dos fundos fixos de caixa atribuídos, incluindo a definição da natureza das despesas que os mesmos visam suportar;
  - Processos de aquisição, incluindo, entre outros, a seleção dos fornecedores, a formalização das aquisições e as regras de autorização de despesa;
  - Acompanhamento e controlo das dívidas dos associados.
- g) Proceder ao registo contabilístico de acordo com o previsto no Código de Contas aprovado pela Portaria n.º 218/2015, de 23 de julho, aplicável às entidades sujeitas ao SNC - Entidades do Setor Não Lucrativo.

## 6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

---

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

## 7. EMOLUMENTOS

---

204. 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 DL n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, conforme contas de emolumentos dos anos de 2014, 2015 e 2016 (Anexo 18).

## 8. DECISÃO

---

Os Juízes da 2.<sup>a</sup> Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 78.º, da LOPTC, deliberam:

1. Aprovar o presente Relatório da VIC relativo às gerências de 2014, 2015 e 2016;
2. Aprovar a homologação com recomendações das contas da Ordem dos Advogados referentes às gerências de 2014, 2015 e 2016;
3. Ordenar a remessa do presente Relatório aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório e ao atual Conselho Geral da Ordem dos Advogados;
4. Determinar a remessa do relatório ao membro de governo responsável pela área da justiça ao qual cabem as funções de tutela de legalidade da Ordem dos Advogados, cfr. art.º 227º dos Estatutos da Ordem;
5. Remeter este Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 4, da LOPTC;
6. Determinar que, no prazo de 180 dias, o Conselho Geral e o Bastonário da OA comuniquem ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
7. Determinar a divulgação do presente relatório, excluindo os anexos, após a notificação nos termos dos números 3, 4 e 5, via internet, conforme previsto no n.º 4, do artigo 9.º, da LOPTC;
8. Fixar o pagamento dos emolumentos em 51.492€ (17.164€ por cada ano objeto de verificação).

Tribunal de Contas, em 26 de fevereiro de 2020.

A Juíza Relatora,

(Conselheira Maria da Luz Carmesim Pedroso de Faria)

Os Juízes Adjuntos,

(Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

(Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva)