

ORDEM DOS SOLICITADORES E DOS AGENTES DE EXECUÇÃO

Exercícios de 2014, 2015 e 2016

RELATÓRIO N.º 8/2020

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**



Processo n.º 4115/2014

Processo n.º 4534/2015

Processo n.º 4603/2016



Índice

1. INTRODUÇÃO.....	5
1.1. Enquadramento da ação	5
1.2. Caracterização da entidade	6
1.2.1. Regime Jurídico e Estatutos	6
1.2.2. Organização, órgãos e competências	7
2. CONTRADITÓRIO	8
3. EXAME DAS CONTAS.....	9
3.1. Prestação de contas	9
3.2. Objetivos e procedimentos de verificação	11
3.3. Bases para a decisão	12
3.3.1. Documentos de prestação de contas	12
3.3.1.1. Elaboração da conta	12
3.3.1.2. Análise económica e financeira (2014-2016)	13
3.3.1.3. Demonstração numérica das operações	15
3.3.2. Aquisição de bens e serviços informáticos.....	15
3.3.2.1. Ajustes Diretos	15
3.3.2.1.1. Critérios materiais – art.º 24.º n.º 1, alínea e).....	16
3.3.2.1.2. Entidades a convidar– art.º 113.º n.º 2.....	17
3.3.2.1.3. Publicitação dos contratos no Portal	20
3.3.2.2. Concursos públicos	21
3.3.2.3. Contratos escritos, obrigações contratuais e cláusulas sancionatórias	21
3.3.3. Investimentos financeiros e respetivas imparidades	22
3.3.4. Caixa e depósitos bancários.....	23
3.3.5. Caixa de Compensações dos Solicitadores e dos Agentes de Execução.....	26
3.3.6. Pagamentos aos órgãos sociais ao abrigo do Regulamento de Compensações	29
3.3.7. Pagamentos por despesas de deslocações e estadas	30
3.4. Certificação Legal de Contas/Relatório do Conselho Fiscal	32
3.5. PEQD.....	33
3.6. Conclusões	35
4. JUÍZO SOBRE AS CONTAS.....	37
5. RECOMENDAÇÕES	37
6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	38
7. EMOLUMENTOS.....	38
8. DECISÃO	39
ANEXOS	40



Índice de Quadros

Quadro 1 – Montantes dos documentos de prestação de contas.....	5
Quadro 2 – Órgãos da OSAE	7
Quadro 3 – Responsáveis notificados no âmbito do contraditório.....	8
Quadro 4 – Prestação de contas 2014-2016	9
Quadro 5 – Adjudicações efetuadas pela OSAE à Virtual Fórum.....	19
Quadro 6 – Publicitação dos contratos	20
Quadro 7 – Desagregação de caixa e depósitos bancários (2014-2016).....	23
Quadro 8 – Regulamentos da Caixa de Compensações.....	27
Quadro 9 – Resumo da execução financeira da Caixa de Compensações.....	28
Quadro 10 – Regulamentos das Compensações pelo exercício de cargos	29

Índice de Anexos

Anexo 1 – Relação Nominal de Responsáveis.....	40
Anexo 2 – Competências dos Órgãos da OSAE	44
Anexo 3 – Objetivos específicos da verificação interna de contas	45
Anexo 4 – Metodologia para a verificação interna das contas	46
Anexo 5 – Diferenças entre conta integrada e somatório das contas individuais.....	48
Anexo 6 – Demonstrações financeiras (2014-2016)	50
Anexo 7 – Decomposição das aquisições de bens e serviços informáticos.....	52
Anexo 8 – Contas bancárias no triénio (2014-2016)	54
Anexo 9 – Caixa e depósitos bancários.....	55
Anexo 10 – Fluxos Financeiros da Caixa de Compensações AE e SE.....	56
Anexo 11 - Contas de emolumentos.....	57
Anexo 12 - Contraditório.....	58

Lista de Siglas

ABS	Aquisição de Bens e Serviços
AE	Agentes de Execução
CAAJ	Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça
CCP	Código dos Contratos Públicos
CLC	Certificação Legal de Contas
DF	Demonstrações Financeiras
DGTC	Direção Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DVIC	Departamento de Verificação Interna de Contas
ESNL	Entidades do Setor Não Lucrativo
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NA	Núcleo de Apoio
NIF	Número de Identificação Fiscal
OSAE	Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução
PEQD	Processos de Pedidos de Esclarecimentos, Queixas e Denúncias
PGVIC	Plano Global da Verificação Interna de Contas
PL	Plenário
ROCI	Relatórios dos Órgãos de Controlo Interno
SCI	Sistema de Controlo Interno
SROC	Sociedade dos 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.ª Secção do Tribunal de Contas (TC)¹ foi realizada uma verificação interna à conta da **ORDEM DOS SOLICITADORES E DOS AGENTES DE EXECUÇÃO**, doravante Ordem ou OSAE, relativa aos exercícios de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, de 2015 e de 2016, da responsabilidade dos elementos do Conselho Geral constantes das respetivas relações nominais (Anexo 1).
2. A inclusão destas verificações internas de contas em plano resultou do despacho do excelentíssimo Conselheiro da então Área IV, de 21/11/2017, exarado na Informação nº 258/17-DVIC.1-NA junta ao PEQD nº 104/2017, no qual se indica que o mesmo deve ser enviado “(...) para exame no contexto da VIC das demonstrações da OSAE a incluir em PF”.
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 agosto², doravante designada como LOPTC, e no Regulamento n.º 112/2018 do Tribunal de Contas, aprovado em 24 de janeiro de 2018.
4. O presente relatório reflete os resultados dos procedimentos de verificação interna de contas, os quais constituem a base adequada e aceitável para a decisão a proferir pela 2.ª Secção do TC. A verificação realizada abrangeu “(...) a análise, “in loco”, dos saldos evidenciados nos documentos de prestação de contas, das operações de elaboração da conta integrada, dos documentos de suporte das despesas e das operações contabilísticas realizadas e dos relatórios produzidos pelo Conselho Fiscal.”
5. Os procedimentos de verificação incidiram, essencialmente, sobre os documentos de prestação de contas que incluem, entre outros, o Balanço, a Demonstração de Resultados e a Demonstração de Fluxos de Caixa e que apresentam globalmente os valores constantes do quadro seguinte:

Quadro 1 – Montantes dos documentos de prestação de contas

Unidade: Euros

Demonstrações financeiras	Rubrica	2014	2015	2016
Balanço	Ativo	23 494 799,55	24 110 227,35	24 260 136,53
	Fundos Patrimoniais	16 532 439,31	15 349 303,47	15 500 892,44
	Passivo	6 962 360,24	8 760 923,88	8 759 244,09
Demonstração de Resultados	Resultado Líquido	314 186,13	310 751,71	151 588,77
Demonstração de Fluxos de Caixa	Recebimentos	24 562 578,77	29 888 763,86	19 888 087,34
	Pagamentos	11 708 168,07	16 657 176,70	9 195 854,70
	Saldo final	12 854 410,70	13 231 587,16	10 692 232,64

Fonte: Documentos de prestação de contas da OSAE 2014, 2015 e 2016.

¹ Aprovado pela Resolução n.º 3/2018 – 2.ª Secção, de 25 de janeiro.

² 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.

1.2. Caracterização da entidade

1.2.1. Regime Jurídico e Estatutos

6. A Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, aprovou o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais em observância aos fundamentos constitucionais das Ordens.
7. As associações públicas profissionais são entidades de direito público e representam profissões que, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido, justificam o controlo do respetivo acesso e exercício, a elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicas específicos e um regime disciplinar autónomo³.
8. As associações públicas profissionais estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas nos termos estabelecidos no próprio regime jurídico das associações profissionais⁴ e na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁵, e estão sujeitas a um regime de direito público no desempenho das suas atribuições⁶.
9. 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.
10. Nos termos do art.º 42.º da Lei n.º 2/2013, o Estado não garante as responsabilidades financeiras nem é responsável pelas dívidas destas associações, as quais estão sujeitas, particularmente, às regras de equilíbrio orçamental e de limitação do endividamento estabelecidas em diploma próprio e ao regime do Código dos Contratos Públicos (CCP)⁷.
11. A OSAE constitui uma associação pública profissional cujo Estatuto foi aprovado pela Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro⁸.

³ Cf. art.º 2.º da Lei n.º 2/2013 e sítio do Conselho Nacional das Ordens Profissionais.

⁴ Nos termos do art.º 47.º da Lei n.º 2/2013.

⁵ Art.º 2.º, n.º 2, al. a) da LOPTC.

⁶ Cf. art.ºs 4.º e art.º 42.º da Lei n.º 2/2013.

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e sucessivas alterações.

⁸ O anterior Estatuto da Câmara dos Solicitadores foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto, pela Lei n.º 14/2006, de 26 de abril, e pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro. Na presente verificação interna a caracterização da OSAE foi feita de acordo com os seus atuais Estatutos (Lei n.º 154/2015).



12. Assim, a OSAE é uma pessoa coletiva de direito público que goza de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira, científica, disciplinar e regulamentar, dentro dos limites impostos pela lei.

1.2.2. Organização, órgãos e competências

13. A OSAE abrange o continente e as regiões autónomas estando organizada em função do território, em três níveis: nacional, regional⁹ e local¹⁰. No plano das atividades profissionais é composta pelo Colégio dos Solicitadores e pelo Colégio dos Agentes de Execução.
14. A Ordem tem órgãos nacionais, regionais e locais¹¹, como se indica:

Quadro 2 – Órgãos da OSAE

Órgãos Nacionais (art.º 13º, nº 1)	Órgãos Regionais (art.º 13º, nº 2)	Órgãos Locais (art.º 13º, nº 3)
Congresso Assembleia geral Assembleia de representantes Bastonário Conselho superior Conselho geral Conselho fiscal Assembleias de representantes dos colégios profissionais Conselhos profissionais	Assembleia regional Conselho regional	Assembleias distritais Delegações distritais Delegados concelhios

Fonte: Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro.

15. Das competências dos órgãos nacionais, regionais e locais da Ordem, com relevância para a presente ação, salientam-se (vide **Anexo 2**):
- a) Conselho Geral: elaborar as propostas de orçamento e de plano de atividades, promover a cobrança das receitas, autorizar a realização de despesa e gerir os bens e serviços da Ordem;
 - b) Conselhos Regionais e Distritais: submeter às respetivas assembleias a proposta de plano de atividades e de orçamento a integrar no plano e orçamento da Ordem para o ano seguinte, bem como os respetivos relatórios de atividades e contas;
 - c) Assembleia Geral: discutir e votar o plano de atividades, o orçamento, o relatório e as contas do conselho geral;
 - d) Assembleias Regionais e Distritais: aprovar o plano de atividades e a proposta de orçamento a serem considerados no plano de atividades e no orçamento da Ordem para o ano seguinte.
16. De sublinhar, ainda, que compete ao revisor oficial de contas, que integra o Conselho Fiscal, proceder à revisão e certificação legal das contas, devendo realizar todos os exames e verificações necessários para o efeito.

⁹ N.º 1 do art.º 10º dos estatutos da OSAE.

¹⁰ Art.º 11º dos estatutos da OSAE.

¹¹ Vide art.º 9.º e 13.º da Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro, *ex vi* do art.º 13.º da Lei-Quadro das associações públicas profissionais.

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 3 – Responsáveis notificados no âmbito do contraditório

Nome	Cargo	Período
José Carlos Resende	Bastonário	2014-2016
Paulo Teixeira	Vice-Presidente do Conselho Geral	2014-2016
Edite Gaspar	Vice-Presidente do Conselho Geral	2014-2016
Armando A. Oliveira	Presidente do Colégio da Especialidade de AE	2014-2016
Joaquim Baleiras	Presidente do Conselho Regional Porto	2014-2016
Armando Oliveira	Presidente do Conselho Regional Lisboa	2014-2016
Aventino de Lima	Secretário do Conselho Geral	2014-2015
João Capítulo	Tesoureiro	2014-2016
Carlos de Matos	Vogal do Conselho Geral e Vice-Presidente do Conselho Geral	2014-2015 e 2016, respetivamente
Julio Santos	Vogal do Conselho Geral e Presidente do Colégio da Especialidade de Solicitadores	2014-2015 e 2016, respetivamente
João Coutinho	Vogal do Conselho Geral	2014-2016
Elizabete Pinto	Vogal do Conselho Geral	2014-2016
Rute Pato	Vogal e Secretária do Conselho Geral	2014-2015 e 2016, respetivamente
Luis Rua Teixeira	Vogal do Conselho Geral	2014-2016
Cristina Ferreira	Presidente do Conselho Regional Coimbra	de 23/01 a 31/12/2016
Rui Simão	Secretário do Conselho Geral	de 23/01 a 31/12/2016
Carla Franco Pereira	Vogal do Conselho Geral	de 23/01 a 31/12/2016
Edna Nabais	Vogal do Conselho Geral	de 23/01 a 31/12/2016
Conselho Geral		Atual

18. Todos os membros do Conselho Geral (CG) no período de 2014 a 2016 exerceram o direito do contraditório, com adesão ao contraditório institucional subscrito pelo Conselho Geral atualmente em funções, com exceção dos membros Armando A. Oliveira, Joaquim Baleiras, João Capítulo e Rute Pato. A então Vice-presidente do Conselho Geral, Edite Gaspar, para além da adesão ao contraditório institucional apresenta alegações relativas ao ponto relativo ao pagamento de deslocações e estadas.
19. As alegações apresentadas constam, na íntegra, em anexo ao presente relatório, tendo sido objeto de análise e, quando considerado pertinente, foram transcritas ou sumariadas em letra em itálico e de cor diferente no presente relatório.



3. EXAME DAS CONTAS

3.1. Prestação de contas

20. As demonstrações financeiras foram preparadas de acordo com o referencial contabilístico aprovado pelo Sistema de Normalização Contabilística para as Entidades do Setor não Lucrativo¹².
21. As prestações de contas relativas ao período em análise foram entregues nas datas e ao abrigo das seguintes Resoluções:

Quadro 4 – Prestação de contas 2014-2016

Ano	Resolução	Data entrega	Suporte
2014	2/2014 - 2ª Secção	30/04/2015	papel
2015	44/2015 - 2ª Secção	02/05/2016	papel
2016	3/2016 - 2ª Secção	02/05/2017	papel

22. Não existia, à data, uma instrução específica do Tribunal de Contas para a prestação de contas deste tipo de entidades, nem plataforma eletrónica para o efeito, pelo que as contas da OSAE foram apresentadas em papel.
23. Relativamente aos anos de 2014 e 2015 a prestação de contas apresentadas ao TC teve o seguinte conteúdo:
- a) A conta integrada (dos Conselhos Geral e Regionais), incluindo as Demonstrações Financeiras previstas legalmente e a respetiva Certificação Legal. Os Estatutos da Ordem em vigor à data não previam a existência de conta integrada, pelo que a mesma não era aprovada por qualquer dos órgãos da OSAE. Efetivamente, competia à Assembleia-Geral da Câmara dos Solicitadores discutir e votar o orçamento, o relatório e as contas do Conselho Geral da Câmara¹³. De igual modo, competia às assembleias regionais discutir e votar o orçamento, o relatório e as contas dos conselhos regionais respetivos¹⁴;
 - b) As contas do Conselho Geral e de cada um dos Conselhos Regionais são compostas pelas demonstrações financeiras, o anexo, os balancetes e a ata do Conselho Geral e dos Conselhos Regionais relativas à aprovação das respetivas contas;
24. Relativamente ao ano de 2016 a OSAE enviou apenas uma única conta uma vez que, em resultado da alteração dos seus estatutos, passou a Ordem a ter um orçamento único¹⁵ e

¹² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 9 de março, e alterado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, Decreto-Lei n.º 64/2013, de 13 de maio, Decreto-Lei n.º 98/2015, de 2 de junho, e Lei n.º 78/2018, de 31 de dezembro.

¹³ Art.º 30,º n.º 1, al. b), e art.º 34.º do Estatuto da Câmara (Decreto-Lei n.º 88/2003).

¹⁴ Vide art.º 51.º, al. b), do referido Estatuto (Decreto-Lei n.º 88/2003).

¹⁵ Elaborado pelo Conselho Geral e aprovado pela Assembleia Geral de acordo com o art.º 87.º do Estatuto da OSAE, contendo as propostas de orçamento aprovadas e submetidas pelas Assembleias Regionais (art.º 47.º) e Assembleia de Representantes (art.º 45.º).

uma tesouraria única, passando o Conselho Geral a ser responsável pela gestão e execução desse orçamento.

25. Apesar de, no atual Estatuto da OSAE, não existir norma específica que atribua a competência para a aprovação da conta única¹⁶, a situação foi ultrapassada, conforme alegado em **sede de contraditório**, uma vez que “(...) foi objeto de *deliberação interpretativa (...)*” pelo Conselho Geral, “(...) ao abrigo (...) da alínea p) do n.º 1 do artigo 31.º (...)” dos respetivos Estatutos, em 11/03/2017.
26. De forma esquematizada apresenta-se de seguida o circuito da aprovação do relatório e contas:
- a) do Conselho Geral e dos Conselhos Regionais da Câmara (de acordo com o anterior estatuto da Câmara dos Solicitadores - Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de abril):

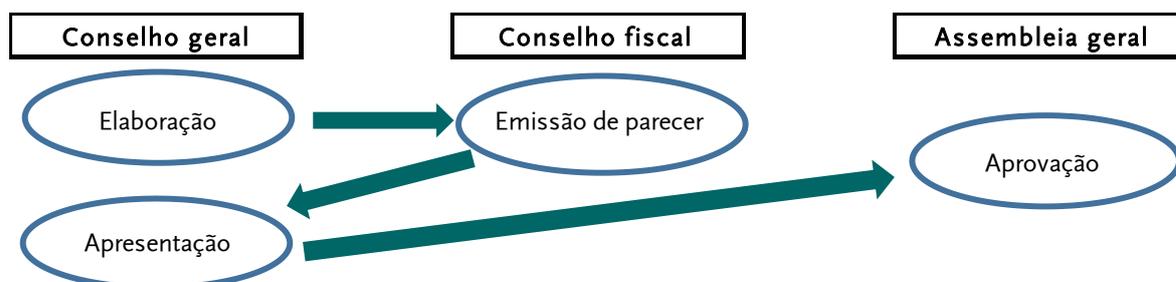
Circuito da aprovação do relatório e contas do Conselho Geral (até 2016)



Circuito da aprovação do relatório e contas dos Conselhos Regionais (até 2016)



- b) da Ordem (de acordo com o estabelecido na Lei n.º 154/2015):



¹⁶ Apesar de se estabelecer, no art.º 87º, que “A gestão financeira da Ordem compete ao conselho geral, que tem uma tesouraria única, a quem incumbe efetuar pagamentos e recebimentos e emitir certidões de dívida (...)”.



3.2. 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 Contas¹⁷, teve os seguintes objetivos:
- i. Confirmar a exatidão e a correção numérica e contabilística dos saldos de abertura e encerramento dos documentos de prestação de contas;
 - ii. Confirmar a sua conformidade com os princípios e regras jurídicas aplicáveis, designadamente normas orçamentais e contabilísticas;
 - iii. Apreciar a legalidade e a regularidade das operações subjacentes ao apuramento dos saldos a que se refere o ponto i.;
 - iv. Examinar as operações de elaboração da conta integrada;
 - v. 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 que tenham incidência nos saldos de abertura e de encerramento das contas.
28. Tendo em consideração as áreas consideradas de risco, foram também definidos objetivos específicos (vide Anexo 3).
29. Da análise da informação constante do PEQD supra identificado e dos documentos de prestação de contas apresentados pela entidade foram identificadas as seguintes áreas de risco:
- ✓ Ativos tangíveis e ativos intangíveis, relacionados com o desenvolvimento das plataformas informáticas;
 - ✓ Processos de aquisição de serviços informáticos;
 - ✓ Investimentos financeiros e respetivas imparidades;
 - ✓ Contas a receber e a pagar;
 - ✓ Caixa e depósitos bancários, designadamente os valores relativos à caixa de compensações;
 - ✓ Registos contabilísticos da Caixa de Compensação;
 - ✓ Pagamento de compensações por despesas de deslocações e estadas aos órgãos sociais;
 - ✓ Processo de elaboração das demonstrações financeiras integradas.

¹⁷ Informação n.º 12/2018 – DA III.2, aprovada pela Conselheira da Área, em 26 de junho de 2018.

30. Os trabalhos de verificação realizados proporcionaram a recolha de evidências suficientes e apropriadas à expressão da conclusão formulada no presente relatório, pelo que, nesta medida, constituem uma base adequada e aceitável para a decisão a proferir pela 2.^a Secção do TC, conforme previsto no n.º 3 do art.º 53º da LOPTC.
31. A metodologia utilizada seguiu as orientações constantes do Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais, aprovado pelo TC, encontrando-se sumariamente descrita no Anexo 4.

3.3. Bases para a decisão

3.3.1. Documentos de prestação de contas

3.3.1.1. Elaboração da conta

32. Nos anos de 2014 e 2015, os Conselhos Regionais e o Conselho Geral tinham autonomia administrativa, financeira e patrimonial, pelo que cada um procedia aos seus próprios registos contabilísticos (receita e despesa), controlava as suas contas bancárias e utilizava aplicações informáticas autónomas para faturação e contabilização. Com base nos mesmos, os Conselhos Regionais elaboravam as suas contas que eram aprovadas até 28 de fevereiro do ano seguinte ao do exercício.
33. Desta organização resultou a existência da adoção de critérios de valorimetria diversos quanto às imparidades e ao reconhecimento da parte dos rendimentos e dívidas provenientes das quotas que cabia ao Conselho Geral, ou quanto aos créditos e débitos entre estes órgãos da OSAE.
34. Com base nestas três contas era elaborada uma conta integrando todos os registos, através da soma dos respetivos montantes, eliminando-se as operações entre Conselhos e, em algumas situações, procedendo a reclassificações para que a conta integrada tivesse como pressuposto a aplicação das mesmas políticas e critérios. As divergências apuradas e consideradas no relato resultantes da agregação das contas de 2014 e de 2015 dos Conselhos Nacional e Regionais (cfr. Anexo 5) foram todas detalhadamente justificadas em **sede de contraditório**.
35. Em 2016 e decorrente da alteração dos seus estatutos, a OSAE elaborou uma única conta¹⁸, assistindo-se também à centralização, no Conselho Geral, de todos os registos contabilísticos no âmbito da despesa, da centralização numa só aplicação da faturação e da centralização e redução de contas bancárias (transferidas dos Conselhos Regionais para a alçada do Conselho Geral ou encerradas).

¹⁸ No início de 2016 foi elaborada a primeira conta única, tendo sido analisados e acertados os saldos divergentes que se apuraram.



36. Com a centralização descrita, a conta da OSAE evidencia uma melhoria na informação apresentada, garantindo a uniformização dos princípios e critérios aplicados no registo das suas operações.

3.3.1.2. Análise económica e financeira (2014-2016)

37. Da análise dos balanços da OSAE relativos ao triénio 2014-2016 (Anexo 6), verifica-se que o Ativo aumentou em 3,3%, tendo passado de 23,49 milhões de euros para 24,26 milhões de euros.
38. O Ativo não corrente evidencia uma evolução positiva de 766,1% com maior impacto no ano de 2015 para 2016. O acréscimo real deste agregado é espelhado pelo seu peso relativo no total do Ativo, em que passa de 4,3% em 2014 para 36,3% em 2016. Esta evolução deve-se essencialmente ao processo de inventariação dos ativos fixos tangíveis, levado a cabo em 2016, e que permitiu o registo e a integração de todo o património numa base única e com critérios de reconhecimento uniformes.
39. A evolução do ativo corrente regista uma tendência negativa em 31,3%, que se acentua de 2015 para 2016, com uma quebra de cerca de 30%. Esta evolução é bastante perceptível ao analisarmos o peso deste agregado no total do Ativo, que passa de 95,7% em 2014, para 63,7% em 2016. Esta evolução explica-se pela diminuição acentuada da rubrica de Clientes, que passa de 8,10 milhões de euros em 2014 para 2,89 milhões de euros em 2016 (-64,3%), em resultado de um esforço adicional em prol da recuperação de créditos pendentes de anos anteriores, e da rubrica de Caixa e depósitos bancários, que passa de 12,85 milhões de euros em 2014, para 10,69 milhões de euros em 2016 (-16,8%). O aumento da rubrica Estado e Outros Entes Públicos (1,46 milhões de euros) não foi suficiente para equilibrar a diminuição evidenciada.
40. Os Fundos Patrimoniais representam cerca de 70% do Total dos Fundos Patrimoniais e do Passivo em 2014, tendo diminuído para cerca de 64% em 2015 e 2016. De 2014 para 2015 registaram uma diminuição de 7,16% resultante principalmente da variação dos Resultados Transitados (-10,7%).
41. O Passivo representa em 2014 cerca de 30% do total dos Fundos Patrimoniais e do Passivo e, em 2015 e 2016, cerca de 36% deste agregado. O aumento verificado resulta essencialmente do aumento da rubrica de Outras Contas a Pagar, que passa de 5,28 milhões de euros em 2014 para 8,07 milhões de euros em 2015 (+ 52,7%) e, residualmente, do aumento do valor dos Fornecedores, de 294.317€ em 2014, para 349.380€ em 2015 (+18,7%). Esta evolução do Passivo, traduz-se num crescimento de 26% de 2014 para 2015, e sem evolução em 2016.

42. A evolução da situação económica entre 2014 e 2016 (Anexo 6), evidencia, quanto aos gastos, um significativo peso dos Fornecimentos e Serviços Externos (62,6 % em 2016) e dos Gastos com pessoal (24,3 % em 2016). Nos rendimentos, salienta-se o peso das Vendas e Serviços Prestados (85,3% em 2016), que se traduz na contribuição quase exclusiva desta rubrica para a formação dos rendimentos, sendo ainda de salientar o seguinte:
- a) O decréscimo das Vendas e serviços prestados, que reduzem, no período 2014/15, 12,4%, e, no período 2015/16, 28,1%, tendo este último como justificação a “(...) *quebra nos rendimentos decorrentes dos atos praticados por grandes litigantes e das penhoras de saldos bancários, bem como em virtude da diminuição dos valores pagos a título de Caixa de Compensações (...)*”¹⁹;
 - b) A manutenção do valor dos Fornecimentos e serviços externos em 2014 e 2015, e a sua diminuição (-18,3%) em 2016;
 - c) O comportamento das imparidades de dívidas a receber (perdas/reversões);
 - d) A imparidade de investimentos não depreciáveis, criada em 2014, correspondente a 100% do investimento efetuado em obrigações da empresa RioForte;
 - e) O comportamento dos Juros e rendimentos similares obtidos, que apresenta uma tendência decrescente na ordem dos 72%;
 - f) O Resultado Líquido do período apresenta-se constante de 2014 para 2015, mas apresenta um decréscimo de 51,2% de 2015 para 2016 motivado pelos resultados operacionais.
43. Da análise dos movimentos financeiros refletidos na Demonstração de Fluxos de Caixa, observa-se uma diminuição dos valores de caixa e seus equivalentes de -16,8%, entre o início do período de 2014 e o encerramento de 2016, correspondente a uma diminuição dos valores de disponibilidades detidos, no montante de 2.150.624,14€.
44. De realçar o facto de o valor de encerramento de 2015 (13.231.587,16 €) não corresponder ao valor inicial de 2016 (14.890.948,94€). Esta diferença encontra-se explicada pela uniformização dos critérios de classificação contabilísticos utilizados em 2016, fruto da nova orgânica da OSAE, que engloba 1.659.361,78€ de diversos depósitos a prazo classificados em 2015 como Outros Investimentos Financeiros pelo Conselho Regional do Norte e que, na conta agregada, foram considerados como estando em caixa e seus equivalentes no final de 2015. Em **sede de contraditório** os responsáveis esclarecem que “(...) *a referida diferença ocorre apenas na demonstração de Fluxos de Caixa, não afetando a apresentação de outras demonstrações financeiras, nomeadamente o Balanço.*”

¹⁹ Vide pág. 5 do Relatório da Atividades 2016 da OSAE.



3.3.1.3. Demonstração numérica das operações

45. Pelo exame das Demonstrações de Fluxos de Caixa do período em análise apurou-se o seguinte:

	2014	2015	2016
Débito			
Saldo de abertura	12 842 856,78	12 854 410,70	14 890 948,94 ²⁰
Entradas	11 719 721,99	17 034 353,16	4 997 138,40
Total	24 562 578,77	29 888 763,86	19 888 087,34
Crédito			
Saídas	11 708 168,07	16 657 176,70	9 195 854,70
Saldo de encerramento	12 854 410,70	13 231 587,16	10 692 232,64
Total	24 562 578,77	29 888 763,86	19 888 087,34

3.3.2. Aquisição de bens e serviços informáticos

46. Estando a OSAE obrigada ao cumprimento do Código dos Contratos Públicos, foram analisados 14 contratos cujo objeto se circunscreveu a serviços e tecnologias de informação e a contratos que tiveram execução financeira entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2016. A sua execução ascendeu a 2.919.699,48€, correspondendo a pagamentos realizados a 6 fornecedores, como se discrimina no Anexo 7²¹, dos quais se destaca a empresa Caso, Lda., cujos pagamentos no triénio corresponderam a 2.145.616,00€ e representaram 75% do total.

3.3.2.1. Ajustes Diretos

47. O modelo de aquisição de serviços adotado está alicerçado, maioritariamente, no procedimento de ajuste direto (10) (cerca de 71,5%, ao invés do procedimento de concurso público (4) com 28,5%), situação que condiciona a aplicação dos princípios da concorrência e da transparência, nos termos definidos naquele Código.
48. Nos processos examinados não resultou evidência de terem sido consultados mais prestadores de serviços para além dos adjudicatários (com exceção dos procedimentos realizados por concurso público) em incumprimento do Guia de Procedimentos de Contratação - Deliberação do Conselho Geral de 18 de janeiro de 2014²² - relativamente às aquisições de bens e ou serviços de valor superior a 5.000 € e até 75.000€, onde se estabelece no ponto viii) "(...) a consulta a pelo menos três fornecedores, via plataforma eletrónica (dispensável a consulta a três fornecedores apenas por motivo fundamentado e devidamente autorizado)."

²⁰ Vide parágrafo 44.

²¹ Contratos relacionados com a aquisição de ativos fixos tangíveis e intangíveis (equipamentos GPS e software).

²² Atualizada pela Deliberação 2018o217.6 que aprovou o modelo de procedimentos para realizar aquisições de bens e serviços.



49. O início do procedimento foi sempre autorizado por deliberação do Conselho Geral fundamentado nas normas do CCP que dispõem sobre o ajuste direto. A fundamentação exarada nas informações de início de procedimento surge, de forma recorrente, nos seguintes termos: “ (...) apenas esta entidade está em condições de prestar este serviço pelo conhecimento do sistema que detém (...)”²³ sem demonstrarem como foi aferida a seleção da entidade adjudicatária.

3.3.2.1.1. Critérios materiais – art.º 24.º n.º 1, alínea e)

50. O CCP permite a escolha por Ajuste Direto do adjudicatário para a celebração de contratos de aquisição de serviços de valor inferior a 75.000€ (artigos 16.º n.º 1 e 20.º, n.º 1). A escolha por Ajuste Direto pode ainda ser efetuada, excecionalmente, por um critério material enquadrável nas situações descritas nos artigos 24.º a 27.º do CCP.
51. Dispõe o art.º 24.º, n.º 1, al. e) do CCP²⁴ que, qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: “*Por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, a prestação objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada*”²⁵.
52. Sobre este assunto, o Tribunal de Contas concluiu no Acórdão n.º 25/2014, de 23 de julho – 1.º S/SS que: [*conforme vem sendo referido pela jurisprudência deste Tribunal de Contas “o ajuste direto radicado em “motivos técnicos” [vide art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP] só é admissível quando, no mercado, e atenta a complexidade e exigência dos serviços a prestar, exista uma única entidade disponível e com aptidão técnica para assegurar a respetiva prestação” (cf. Acórdão n.º 24/2010 - 14/09 – 1ª Secção/PL)].*
53. Quanto à escolha do procedimento por ajuste direto subsumível na previsão da norma do art.º 24.º, n.º 1, alínea e) do CCP, relativamente aos contratos examinados, tecem-se as considerações referentes aos serviços de consultoria para o projeto Geopredial contratados à Geojustiça - Soluções Geográficas de Apoio à Justiça, Lda.
54. A aquisição de serviços de consultoria para o projeto Geopredial através do procedimento por ajuste direto previsto na alínea e), do n.º 1, do art.º 24.º do CCP foi autorizada por deliberação do Conselho Geral, em 24 de junho de 2013.
55. A Geojustiça, Soluções Geográficas de Apoio à Justiça, Lda., apresentou a proposta²⁶ com o preço de 124.800,00€ sem I.V.A., e com o prazo de execução de um ano.

²³ Vide, por exemplo, a informação de início do procedimento relativo ao contrato celebrado em 31/12/2014 adjudicado à CASO, Lda., pelo montante de 58.232,00€.

²⁴ Na redação em vigor à data da prática dos factos.

²⁵ Ao que acresce, o facto de uma única entidade a quem pode ser confiada a execução da prestação ter de ser aferido em relação a todo o espaço comunitário – *in* Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública – Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, pág. 757.

²⁶ Através de email.



56. Da informação do Conselho Geral consta que: *“Em primeiro lugar, especial aptidão técnica do adjudicante. Atendendo ao historial da Geojustiça no acompanhamento, desde o início, do projeto Geopredial, parece-nos clara ter a adjudicante as capacidades técnicas necessárias para desempenhar esta tarefa. Em segundo lugar, que apenas um prestador de serviços consiga desempenhar tais tarefas. Os serviços a adjudicar pressupõem o conhecimento do projeto Geopredial, não só no que respeita à implementação do projeto, mas também no que respeita ao domínio dos conceitos técnicos inerentes ao mesmo. A Geojustiça detém esses conhecimentos e detém as competências necessárias à execução de todas as tarefas exigidas pela Câmara dos Solicitadores nesta fase do projeto”*.
57. Não questionando o Tribunal as *experties* da Geojustiça nesta matéria, não foi demonstrada evidência de que seja a adjudicatária a única entidade a quem possa ser confiada a execução da presente prestação, tanto mais que se constata, da análise do Anexo 7, que a OSAE adjudicou 3 outros contratos, às empresas Ubiprism, Lda. e Geoatributo, Lda., cujos objetos eram, igualmente o projeto Geopredial.
58. Em **sede de contraditório**, a OSAE sublinhou, novamente, que a Geojustiça era a única entidade que *“(...) poderia prestar o mesmo conjunto de serviços”*. *Tanto assim é que, findo o contrato em análise e já fora do âmbito temporal da presente auditoria, foi aberto novo procedimento concursal para apoio e consultadoria ao projeto, por concurso público, em que apenas a Geojustiça concorreu*.
59. Embora a OSAE, conforme informa no contraditório, tenha desencadeado oportunamente concurso público para a prestação dos serviços em causa, o que é de enaltecer, refira-se que continua sem apresentar evidências que fundamentem a escolha do critério material aquando da opção do Ajuste Direto ao abrigo da alínea e), do n.º 1, do art. 24.º para a aquisição de serviços à Geopredial em 2013.
60. O Tribunal, sem contestar as competências da Geojustiça, considera que os argumentos indicados pela OSAE não são suficientes para justificar a exclusividade do conhecimento da Geojustiça como a única entidade em condições de prestar o serviço em causa.

3.3.2.1.2. Entidades a convidar– art.º 113.º n.º 2.

61. O órgão competente para a decisão de contratar tem liberdade de escolha das entidades a convidar no ajuste direto. Porém, essa liberdade de escolha não é discricionária uma vez que o órgão deve fundamentar a razão pela qual escolhe determinadas entidades e não outras.
62. Por outro lado, se determinada empresa tiver sido cocontratante num ou em vários contratos celebrados com a mesma entidade adjudicante, no ano económico em curso e

nos dois anos anteriores, cujo objeto da prestação seja idêntica ou do mesmo tipo²⁷, na sequência de ajustes diretos adotados ao abrigo do critério do valor do contrato, essa entidade fica impedida de ser convidada para um novo ajuste direto²⁸ quando tiver atingido ou ultrapassado o limite de 75.000€, no caso da aquisição de bens e serviços.

63. De igual modo, o Guia de Procedimentos de Contratação – aprovado por deliberação do Conselho Geral de 18 de janeiro de 2014 - relativamente às aquisições de bens e ou serviços de valor superior a 5.000 € e até 75.000 €, onde se estabelece no ponto ii) a necessidade do controlo do disposto no n.º 2 do art.º 113.º do CCP, nos termos do qual não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos anteriores, na sequência de ajuste direto, propostas cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior a 75.000€.
64. Contudo, em 2016, a Ordem adjudicou, sucessivamente, por ajuste direto à Virtual Fórum, dois contratos de aquisições de serviços de produção de plataforma de leilão eletrónico e a sua subsequente manutenção (*Vide* Quadro 5), existindo uma adjudicação idêntica em 2014.
65. A análise das respetivas informações de início de procedimento revelou que o contrato, celebrado em 10 de outubro de 2016, visou “*implementar novas funcionalidades nesta plataforma*” consubstanciadas na manutenção da plataforma de leilão eletrónico.
66. A fundamentação apresentada pela Ordem, critério de adjudicação em função do valor nos termos previstos no art.º 20, n.º 1, al. a) CCP, foi utilizada para os dois contratos celebrados com esta entidade. Com efeito, o preço dos contratos celebrados em 15 de abril e em 10 de outubro de 2016 foi, respetivamente, de 51.750,00€ e de 59.760,00€.
67. Não foi demonstrada evidência, por parte da entidade adjudicante, de uma avaliação prévia das necessidades de aquisição de serviços de produção de plataforma de leilão eletrónico à Virtual Fórum, facto que poderia ter potenciado a utilização de um único procedimento concursal ao invés de dois contratos fundamentados no procedimento de ajuste direto, ainda que a escolha da entidade adjudicatária tivesse reconduzido à mesma entidade, bem como não foi dado cumprimento aos limites estabelecidos no n.º 2 do art.º 113.º do CCP.
68. As adjudicações efetuadas pela Ordem à Virtual Fórum na sequência de ajuste direto, totalizaram 164.510,00€, entre 2014 e 2016, o que manifestamente ultrapassou o limite de 75.000,00 definido no art.º 113.º, n.º 2, por força da al. a), do n.º 1, do art.º 20.º do CCP, como se ilustra no quadro seguinte:

²⁷ Conforme redação do n.º 2 do art.º 113.º em vigor à data dos factos.

²⁸ Em função do valor.



Quadro 5 – Adjudicações efetuadas pela OSAE à Virtual Fórum

Unidade: Euro

Objeto do contrato	Data do contrato	Montante
Aquisição de serviços de produção de plataforma de leilão eletrónico (inclui contrato de manutenção e desenvolvimento de seis meses)	04/09/2014	53.000,00
Aquisição de serviços de produção de plataforma de leilão eletrónico	15/04/2016	51.750,00
Aquisição de serviços de produção de plataforma de leilão eletrónico (implementar novas funcionalidades)	10/10/2016	59.760,00
Total:	-	164.510,00

Fonte: Contratos de aquisição de bens e serviços.

69. Em sede de contraditório, a OSAE esclareceu que, afinal os contratos celebrados com a Virtual Fórum referentes à plataforma e.leilões “(...) como ajuste direto com critério material, não foram desta forma publicitados no portal Base.gov. Como resulta do caderno de encargos e do contrato, o fundamento para o critério material reside na necessidade de proteção de direitos exclusivos (cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, na redação então em vigor). A razão para esta aquisição decorre do facto de ter sido utilizado na aplicação e.leilões software da empresa adjudicatária tendo sido criado a partir do já existente um software à medida, adequado às necessidades da OSAE”. A OSAE informou que já retificou no portal Base.gov²⁹.
70. Nesta sequência e tendo em conta os argumentos apresentados pela OSAE, o art.º 113.º, n.º 2, do CCP não se aplica ao caso *sub judice*, visto que, agora, aparentemente, estaremos em presença de um ajuste direto em função de critérios materiais. Com efeito, a análise das cláusulas dos contratos celebrados entre a OSAE e a Virtual Fórum respeitantes aos “Direitos de propriedade e de autor” referem que “A fornecedora é detentora da propriedade intelectual sobre o código fornecido, antes de introduzidas as alterações resultantes da bolsa de horas, licenciando a utilização desse código nos termos do anexo I”.
71. No entanto, o anexo I não faz prova suficiente de que a entidade é detentora de um direito de propriedade intelectual sobre o código fonte. Sem colocar em causa a eventual existência de um direito de propriedade intelectual detido pela Virtual Fórum, o TC reitera a necessidade de, nas situações em que a adjudicação tem como critério a detenção de direitos de propriedade intelectual, os processos evidenciarem documentalmente, de forma inequívoca, esses direitos.

²⁹ Situação já confirmada pelo TC através de consulta efetuada ao Portal base.gov.

3.3.2.1.3. Publicitação dos contratos no Portal

72. Os contratos analisados, celebrados na sequência de um procedimento por ajuste direto, foram devidamente publicitados pela Ordem no Portal dos contratos públicos, nos termos previstos no n.º 1 do art.º 127 do CCP. No entanto, verificou-se que ocorreram pagamentos anteriores à publicitação dos respetivos contratos, concretamente com a *VirtualForum*^{3º}, conforme quadro seguinte:

Quadro 6 – Publicitação dos contratos

Unidade: Euro

Data da celebração do contrato	Preço contratual	Data da Publicitação no Portal da Internet	Data dos pagamentos ao adjudicatário antes da publicitação	Data dos restantes pagamentos
04/09/2014	53.000,00	15/09/2014	09/09/2014: 10.500,00	08/10/2014: 24.500,00 08/10/2014: 3.000,00 05/12/2014: 3.000,00 21/01/2015: 3.000,00 21/01/2015: 3.000,00 25/03/2015: 3.000,00 25/03/2015: 3.000,00
15/04/2016	51.750,00	23/06/2016	28/04/2016: 15.525,00 31/05/2016: 6.037,50 20/06/2016: 6.037,50	27/07/2016: 6.037,50 16/08/2016: 6.037,50 26/09/2016: 6.037,50 27/10/2016: 6.037,50

Fonte: sítio do Portal dos contratos + faturas pagas ao fornecedor.

73. No contrato celebrado em 2014 verificou-se uma diferença temporal, de seis dias, entre o primeiro pagamento e a publicitação daquele contrato no portal da Internet. No contrato celebrado em 2016 registou-se quanto ao primeiro pagamento uma diferença de 56 dias relativamente à publicitação do Portal, 23 dias no segundo pagamento e um desvio residual de três dias no terceiro pagamento.
74. A publicitação do contrato é condição de eficácia do mesmo, de acordo com o n.º 2 daquele preceito legal, e a sua não publicitação no portal dos contratos públicos prejudica a transparência da atividade das entidades, bem como o seu controlo e fiscalização, uma vez que a informação disponibilizada não se mostra atualizada e completa em prol do princípio da transparência.
75. Nas adjudicações por ajustes diretos, nos anos de 2014 a 2016, de prestações do mesmo tipo ou de idêntico objeto contratual, à mesma entidade, designadamente na área informática, cujo valor acumulado foi superior a 75 000,00€, verificou-se que nem sempre foi dado cumprimento ao art.º 113º do CCP, concretamente nas adjudicações ocorridas à Virtual Fórum – Tecnologias de informação, CRL, para aquisição de serviços de produção de plataforma de leilão eletrónico.

^{3º} Nos contratos celebrados em 4 de setembro de 2014 e em 15 de abril de 2016.



76. Sobre esta matéria a OSAE, **em sede de contraditório**, vem referir que “(...) *os pagamentos foram efetuados sempre após assinatura dos contratos, e quando a entidade adjudicatária já tinha entregue os documentos de habilitação. Deve ainda salientar-se que, sendo a publicitação do contrato no Portal.Base.gov condição de eficácia do mesmo, a falta de publicação atempada não gera a invalidade do contrato, mas antes a sua ineficácia jurídica (...)*”. As alegações em nada contrariam as conclusões aduzidas na medida em que não apresentam fundamentação para terem sido efetuados pagamentos antes da publicação no Portal Base.gov, contrariando o disposto no n.º 2 do art.º 127.º. A publicação é condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos³¹.
77. Assim, a OSAE deve continuar a adotar uma postura pró-ativa, de constante melhoria na aplicação do CCP dando cabal cumprimento às disposições constantes naquele Código e no *Guia de Procedimentos da Contratação*.

3.3.2.2. Concursos públicos

78. Foi demonstrada evidência do cumprimento dos procedimentos que conduziram à celebração dos contratos celebrados através da realização de concursos públicos. A existência de um “Guia de procedimentos de contratação”, aprovado por deliberação do Conselho Geral da Ordem³², contribui para este facto, particularmente no que diz respeito à existência de despachos de autorização, publicitação do concurso, programa de concurso e caderno de encargos, celebração de contratos escritos e registo de existência dos documentos de habilitação exigíveis.
79. Dos quatro concursos públicos adjudicados pela Ordem no período examinado, apenas o contrato adjudicado em 2014, à empresa Pedro Santos Representações e Serviços Lda., pelo preço contratual de 2.042.610,00€ estava sujeito a publicitação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), o que se confirmou.

3.3.2.3. Contratos escritos, obrigações contratuais e cláusulas sancionatórias

80. Constatou-se que as aquisições de valor superior a 10.000€ foram objeto da celebração de contratos escritos³³.
81. Os contratos examinados revelaram que o articulado inclui a definição de obrigações contratuais para a salvaguarda da integral e boa execução do contrato e foram estabelecidas cláusulas sancionatórias no eventual incumprimento por qualquer das partes.
82. Estando a OSAE juridicamente vinculada ao Código dos Contratos Públicos, quaisquer que sejam os tipos negociais, conclui-se que, genericamente, foram observadas as respetivas

³¹ *Vd. Sentença n.º 17/2015-3ª Secção.*

³² Aprovado em 2014 e atualizado em 2018 na sequência da alteração ao CCP operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

³³ O CCP dispõe no seu art.º 95.º n.º 1, al: a), que *inter alia*: “(...) não é exigível a redução do contrato a escrito quando se trate de contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual não exceda (euro) 10.000”.

regras, particularmente no que respeita aos concursos públicos desencadeados. Contudo, o modelo de aquisição de serviços adotado alicerçado, maioritariamente, no procedimento de ajuste direto, condiciona a aplicação dos princípios da concorrência e da transparência, nos termos definidos naquele Código. Acresce que nas adjudicações através de Ajuste Direto com base em critérios materiais não ficou demonstrado quais os motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos para que a prestação objeto do contrato apenas pudesse ser confiada a determinado fornecedor e que os procedimentos estão conformes com as normas internas aprovadas, com exceção da evidência da consulta a 3 fornecedores e da evidência do controlo sobre o cumprimento do n.º 2 do art.º 113.º do CCP.

83. Verificou-se, ainda, que os contratos celebrados na sequência de ajustes diretos foram publicitados no Portal dos Contratos Públicos, de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 127.º do CCP e no *Guia de Procedimentos da Contratação*, no entanto, ocorreram pagamentos à Virtual Fórum anteriores à referida publicitação em violação da dita disposição legal e pondo em causa a eficácia do contrato celebrado.

3.3.3. Investimentos financeiros e respetivas imparidades

84. A Ordem evidenciava, no Balancete de 2014, um investimento financeiro em papel comercial, com data de subscrição a 13/02/2014 e data de liquidação financeira a 27/02/2014, realizado pelo Conselho Geral, no montante de 450.000,00 € (quatrocentos e cinquenta mil euros), investimento concretizado na subscrição de obrigações da empresa Rioforte Investments S.A, empresa do universo Grupo Espírito Santo (GES).
85. Em dezembro do mesmo ano é conhecida a declaração de insolvência da Rioforte³⁴ pelo que a OSAE, ainda em 2014, procedeu à constituição de uma imparidade, a 100%, do investimento efetuado (450.000,00 €), que aparece refletida nos seus documentos de prestação de contas e explicado no Anexo às Demonstrações Financeiras³⁵.

³⁴ Esta empresa, com sede no Luxemburgo, entrou em meados de 2014 com um pedido de gestão controlada com o objetivo de proteção dos credores, depois do incumprimento das suas obrigações financeiras para com os seus credores. Com a resolução do Banco Espírito Santo (BES), principal ativo da Espírito Santo Financial Group (ESFG), e um dos principais ativos detidos pela Rioforte, a gestão controlada desta ficou com uma amplitude operacional bastante reduzida o que veio a culminar em dezembro de 2014 com a declaração de insolvência da Rioforte. A insolvência da Rioforte veio efetivar o não cumprimento das suas obrigações e, para a OSAE, a impossibilidade do recebimento do montante investido.

³⁵ Este investimento não é apresentado no Balanço, uma vez que este expressa o valor líquido do mesmo que, com a constituição da imparidade a 100% se traduz num valor líquido de 0.00 €. Contudo, no balancete é possível identificar quer o valor investido quer a imparidade constituída. Não havendo qualquer alteração na situação relativamente à eventual recuperação do valor investido verifica-se que este investimento, apesar de corretamente constar no Balancete de 2015 e 2016, continua a ter um valor líquido nulo, o que se traduz na sua não apresentação no Balanço dos anos citados.



86. Entre março e abril de 2018, a OSAE aderiu ao Fundo de Recuperação de Créditos, criado em 2017, para minimizar as perdas incorridas pelos investidores não qualificados em papel comercial da Rioforte³⁶, tendo recuperado, a 21/06/2018, o valor de 134.800,00 € (30%).
87. Em **sede de contraditório** os responsáveis esclarecem que, em 21/06/2019, receberam uma nova prestação de 57.500€, sendo expectável o recebimento de idêntico valor em 21/06/2020. Assim, até à data, a OSAE recuperou cerca de 43% do investimento³⁷.

3.3.4 Caixa e depósitos bancários

88. No triénio em apreço, a OSAE evidenciava, na rubrica “caixa e depósitos bancários”, os saldos indicados no seguinte quadro:

Quadro 7 – Desagregação de caixa e depósitos bancários (2014-2016)

Unidade: Euro

Descrição	2014		2015		2016		(2014-2016)
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Var. %
11 Caixa	3 865,24	0,03%	3 233,20	0,02%	2 227,97	0,02%	-73,49%
12 Depósitos à ordem	3 707 662,48	26,26%	6 795 492,17	45,70%	7 733 138,81	52,92%	52,05%
13 Outros depósitos bancários	9 142 882,98	64,76%	8 092 223,57	54,43%	3 095 215,81	21,18%	-195,39%
Total do Balanço	12 854 410,70	91,05%	14 890 948,94	100,15%	10 830 582,59	74,12%	-18,69%
129 - Conta de depósitos à ordem de terceiros	1 263 040,09	8,95%	-22 656,92	-0,15%	3 781 762,19	25,88%	66,60%
Total do Balancete	14 117 450,79	100,00%	14 868 292,02	100,00%	14 612 344,78	100,00%	3,39%

Fonte: Balanço e Balancetes de 2014 a 2016.

89. Como se observa, a rubrica em análise evidencia montantes na ordem dos 14 milhões de euros registando, em 2016, um ligeiro acréscimo (3,4%), face ao registado em 2014.
90. A rubrica “Depósitos à ordem” aumentou 52,1% ao longo do triénio, representando, em 2016, 52,9% do total de caixa e depósitos bancários, enquanto que o montante registado em “Outros depósitos bancários” diminuiu em 195,4%, representando, aproximadamente, em 2016, cerca de 21% do total.
91. Os depósitos à ordem foram constituídos em 2014 em 37 contas bancárias, em 2015 e 2016 em 40, a maioria das quais no Millennium-BCP (Anexo 8). Estes depósitos incluem as contas bancárias:
- a) relativas à caixa de compensações, registadas na subconta 122 - *Caixa de compensações* (constituída a partir de 2015³⁸), que veio agregar apenas as contas bancárias criadas ao abrigo dos Estatutos e Regulamentos da Caixa de

³⁶ Tendo sido validada, em junho, a verificação da condição suspensiva do mesmo, condição esta que determinava que esta solução produziria efeitos verificando-se a adesão de pelos menos metade dos destinatários lesados e, cumulativamente, representassem mais de metade do capital investido nos instrumentos financeiros em incumprimento ao abrigo da constituição deste fundo.

³⁷ Percentagem que poderá aumentar para 56% caso se confirme a previsão de recebimento mencionada.

³⁸ Em 2014 as contas bancárias relativas à caixa de compensação estavam registadas na subconta 121- depósitos à ordem.

Compensações, as contas bancárias relativas ao Fundo de Garantia dos Solicitadores de Execução e as relativas aos Agentes de Execução³⁹.

b) contas de passagem designadas como “terceiros”⁴⁰ e registadas a partir de 2015, na subconta 129 – Terceiros⁴¹.

92. A diferença que se pode observar no Quadro 7, entre os valores constantes no Balanço e os evidenciados no Balancete, resulta de, no primeiro, não serem considerados os depósitos à ordem relativos à subconta 129 – Terceiros (designadas como contas de passagem), cujos saldos no triénio ascenderam a 1.263.040,09€⁴², -22.656,92€⁴³ e 3.781.762,19€, respetivamente.
93. De acordo com a nota 9.6 do Anexo às demonstrações financeiras de 2016, estes saldos bancários de contas à ordem “(...) não são ativo da OSAE por corresponderem a valores a cobrar por conta e a entregar a entidades terceiras.”, tratando-se de valores registados nas contas bancárias designadas como “de passagem”⁴⁴.
94. Estão em causa contas bancárias tituladas pela OSAE que, dada a natureza dos processos subjacentes, têm associados mecanismos automáticos de débito e de crédito que se articulam entre os agentes de execução, a OSAE e as demais entidades envolvidas. Estas contas estão registadas no balancete da OSAE, tendo como contrapartida contabilística subcontas da conta de terceiros 2782 - Outros credores, mas que não são evidenciadas no Balanço.
95. Assim, considerando: que nas entidades do setor não lucrativo como é o caso da OSAE, podem existir, como categorias de ativos, ativos com restrições permanentes (os quais têm limitações quanto ao destino ou ao investimento obrigatório dos mesmos); que a Ordem é a titular das contas bancárias associadas a estas situações; que as mesmas estão refletidas contabilisticamente nos balancetes; e que o balanço da entidade deve refletir a sua obrigação de entregar estes valores a terceiros, entende-se que as contas bancárias de passagem evidenciadas na subconta 129 – Depósitos à Ordem – Terceiros, devem estar refletidas no balanço da OSAE quer no ativo (valores em depósito) quer no passivo (valores a entregar a terceiros).
96. Em **sede de contraditório**, para além da clarificação do texto constantes no parágrafo 80 b) e 82 do relato (agora parágrafos 91 e 93), os responsáveis identificam o tratamento

³⁹ Cfr. art.º 176º da Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro, sendo este Fundo financiado através da cativação de 15% das receitas anuais da caixa de compensações.

⁴⁰ Texto clarificado de acordo com as alegações apresentadas pelos responsáveis, uma vez que também existem contas designadas de “terceiros” na subconta 121-Conselho Geral, que não se encontram abrangidas nesta análise.

⁴¹ Em 2014 na subconta 122- Terceiros.

⁴² Saldo credor de 1.440.237,35€ e saldo devedor de 177.197,26€.

⁴³ Saldo credor de 689.964,97€ e saldo devedor de 712.621,89€.

⁴⁴ Parágrafo retificado na sequência das alegações apresentadas.



- contabilístico das contas de passagem (subconta 129 do balancete) as quais "(...) são movimentadas através de processos automatizados, não permitindo qualquer intervenção manual. Desta forma garante-se a origem e o destino do valor conforme instruções dadas no processo executivo". Relativamente a estas contas a OSAE "(...) apresenta-se como entidade recetora e distribuidora de valores".
97. Acrescem ainda que *"Para efeitos de apresentação de contas (Balanco) a 31/12, os saldos da conta "SNC 129" e da conta "SNC27812 (outros credores) são compensados, dado que esta compensação é mandatária e disciplinada pelas especificidades técnicas (...) e corre de forma automática pelo processo de comunicação entre as plataformas que pressupõe a distribuição dos valores pelos associados. Na verdade, não se trata de um ativo a apresentar (...) mas sim de um recurso com destino concreto e nominal (sabe-se a todo o momento quem é o destinatário nominal desses recursos), fatores que são relevantes para operar a "compensação" e a representação em termos de balanço (...). Entendemos que os utentes das demonstrações financeiras podem ser influenciados por recursos que têm destino certo e os destinatários destes recursos ficam informados que existe cobertura financeira dos mesmos."*
98. Acrescentam ainda que ponderados alguns aspetos constantes da estrutura conceptual do SNC e efetuado um balanceamento entre as características qualitativas, entendem que *"(...) a abordagem contabilística se apresenta adequada, não tendo sido objeto de reservas pelo Conselho Fiscal (...)"*.
99. Não obstante as alegações proferidas e sendo certo que não há omissão contabilística de contas nem de registos de operações, mantém-se a conclusão formulada e o entendimento quanto à necessidade de não compensar, na elaboração do balanço, ativos e passivos da OSAE, devendo ser devidamente explicitada a origem e o destino destes saldos bancários no anexo às demonstrações financeiras. O princípio da compensação só deve ser aplicado nos casos em que as normas expressamente o prevejam, o que não se verifica na situação em apreço. Assim, é importante que os ativos e os passivos sejam relatados separadamente, cfr. ponto 2.6 do Sistema de Normalização Contabilística (anexo ao DL n.º 259/2009, de 13 de julho, na redação dada pelo DL n.º 98/2015, de 2 de junho).
100. Relativamente aos **depósitos a prazo**, verificou-se o seguinte:
- Quer o Conselho Geral quer os Regionais mantinham depósitos a prazo;
 - O número de contas bancárias diminuiu em, aproximadamente, cerca de 17 % ao longo do período em análise, situação que decorre da agregação das contas bancárias, em 2016, dispersas até então pelos Conselhos Regionais da OSAE.

101. Apesar de no relato terem sido identificadas algumas situações de insuficiência de informação/documentação relativa às reconciliações bancárias, em sede de contraditório a OSAE esclareceu todas as situações identificadas, remetendo os documentos necessários. Quanto às reconciliações bancárias acrescentam que *“(...) apesar do método e a apresentação utilizada na formalização das reconciliações bancárias, nos anos em referência, não estar uniforme, o princípio de reconciliação está presente em todas as contas e (...) nesta data, existe uma harmonização do modelo de reconciliação utilizado para todas as contas bancárias da OSAE, resultado de uma melhoria do processo, (...)”*.
102. Relativamente às divergências entre os extratos bancários e os registos contabilísticos, alegam que *“(...) resultam de saldos em conferência, cujo detalhe dos movimentos a que dizem respeito não foi identificado nas reconciliações bancárias, transitadas no processo de passagem de responsabilidade técnica para os serviços interno da OSAE. Esses saldos foram regularizados em 2018, por contrapartida de contas de resultados (...) O processo de regularização incidiu apenas sobre os movimentos que não foi possível conciliar e justificar e a decisão de regularização teve em conta o tempo decorrido entre a origem da diferença e a data em que foi reconhecida a regularização e a capacidade técnica de ainda ser possível identificar a natureza daqueles movimentos.”*

3.3.5. Caixa de Compensações dos Solicitadores e dos Agentes de Execução

103. O atual Estatuto da OSAE estabelece no art.º 175.º que a Caixa de Compensações se destina a *“Compensar as deslocações efetuadas por agente de execução, dentro da própria comarca ou para qualquer lugar, nos casos de designação oficiosa, quando os seus custos excedam o valor definido por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça; apoiar as ações de formação dos agentes de execução ou dos candidatos a esta atividade profissional; suportar o desenvolvimento e a manutenção das aplicações informáticas necessárias ao exercício, ao acompanhamento e à fiscalização da atividade de agente de execução; pagar serviços de inspeção e fiscalização promovidos pela Ordem; financiar a atividade da CAAJ; financiar o fundo de garantia dos agentes de execução; suportar os custos da liquidação, manutenção e gestão do arquivo dos processos dos agentes de execução que cessam funções, quando estes não possam ser suportados nos termos do artigo 148.º e não sejam cobertos por caução; suportar outras despesas destinadas a simplificar a tramitação dos processos executivos, a reduzir os custos processuais e a permitir o regular exercício da atividade dos agentes de execução (...)”*.
104. O referido artigo refere, ainda, com importância no âmbito desta verificação, que:
- as receitas da caixa de compensações são constituídas por uma pernilagem dos valores recebidos no âmbito das funções de agente de execução;



- a caixa de compensações é gerida por um profissional especificamente designado para o efeito, nomeado pelo conselho geral;
 - a contabilização dos valores arrecadados e despendidos com as obrigações da caixa de compensações é objeto de registo próprio;
 - certos aspetos relativos à cobrança e gestão das verbas a afetar à caixa de compensações são regulamentados pela assembleia geral, nos termos previstos no artigo 22.º dos Estatutos da OSAE.
105. Com base neste enquadramento estatutário a OSAE aprovou regulamentos específicos para a Caixa de Compensações, como se resume no quadro seguinte, em função das ações que para ela contribuem, pelo facto de terem existido alterações na legislação que regula a ação executiva.

Quadro 8 – Regulamentos da Caixa de Compensações

Regulamento	Vigência	Observações
Regulamento n.º 132/2013, de 9 de abril (solicitadores de execução)	Desde 14 de abril de 2013	Revogou o Regulamento n.º 481/2011
Regulamento n.º 209/2015, de 30 de abril (solicitadores de execução)	Desde 1 de maio de 2015	Alterou o Regulamento n.º 132/2013.
Regulamento n.º 133/2013, de 9 de abril (agentes de execução)	Desde 14 de abril de 2013	Revogou o Regulamento n.º 430/2011
Regulamento n.º 210/2015, de 28 de abril (agentes de execução)	Desde 29 de abril de 2015	Alterou o Regulamento n.º 133/2013

Fonte: Regulamentos aprovados pela OSAE.

106. Estes regulamentos preveem as condições de gestão da Caixa de Compensações, os pagamentos de despesas com deslocações e a cobrança das pernilagens devidas pelos agentes de execução⁴⁵/solicitadores de execução⁴⁶.
107. Com base na obrigatoriedade expressa no art.º 175.º, n.º 8, dos estatutos da Ordem e nos regulamentos supra indicados, a contabilização das verbas arrecadadas e despendidas com as obrigações da Caixa de Compensações são objeto de registo próprio embora integradas nas contas do Conselho Geral da Ordem.
108. Do mesmo modo, os movimentos financeiros da Caixa são refletidos em mapas elaborados trimestralmente, complementados por mapas estatísticos que apresentam a natureza das despesas realizadas e por balancetes dos gastos, extraídos por centro de custo analítico associado à Caixa e, ainda, por extratos das contas bancárias associadas à Caixa de Compensações.

⁴⁵ Valores devidos no âmbito dos processos executivos e providências cautelares intentadas a partir de 31/03/09.

⁴⁶ Valores devidos no âmbito dos processos executivos e declarativos intentados entre 15/09/2003 e 30/03/2009.

109. Da análise dos mapas disponibilizados observa-se a seguinte execução financeira da Caixa de Compensações (cfr. Anexo 10):

Quadro 9 – Resumo da execução financeira da Caixa de Compensações

Unidade: Euro

		Valor			Variação		
		2014	2015	2016	(2015/2014)	(2016/2015)	(2016/2014)
Agentes de Execução	Saldo inicial	550 094,09	689 840,15	668 574,69	25,40%	-3,08%	21,54%
	Recebimentos	2 290 749,73	2 747 811,28	2 081 944,95	19,95%	-24,23%	-9,12%
	Pagamentos	-2 151 095,45	-2 769 076,74	-1 944 652,90	28,73%	-29,77%	-9,60%
	Saldo Final	689 748,35	668 574,69	805 866,74	-3,07%	20,54%	46,50%
Solicitadores de Execução	Saldo inicial	130 802,04	84 485,39	77 604,06	-35,41%	-8,14%	-40,67%
	Recebimentos	288 393,25	312 705,77	126 841,80	8,43%	-59,44%	-56,02%
	Pagamentos	-334 709,90	-319 587,10	-31 041,11	-4,52%	-90,29%	-90,73%
	Saldo Final	84 485,39	77 604,06	173 404,75	-8,14%	123,45%	32,57%

Fonte: Dados disponibilizados pela OSAE

110. Da leitura do quadro acima, verifica-se que a Caixa de Compensação dos Agentes de Execução apresentou um aumento do saldo final (46,50%), apurando-se uma redução de cerca de 9%, nos recebimentos e cerca de 10% nos pagamentos. Em relação à Caixa de Compensação dos Solicitadores de Execução, verifica-se o aumento do saldo final 32,57% e uma redução nos recebimentos (56,02%) e nos pagamentos (90,73%).
111. A redução dos recebimentos resulta da publicação da Portaria n.º 90/2015, de 25 de março, que impôs a obrigatoriedade de transferência para a Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça (CAAJ) de 1/3 das receitas da Caixa de Compensações e, também, do esforço de cobrança⁴⁷ e consequente redução dos valores em dívida por parte dos agentes de execução.
112. De acordo com o detalhe (Anexo 10) é possível verificar que as despesas realizadas têm enquadramento no art.º 175º dos estatutos da OSAE, uma vez que abrangem o pagamento de deslocações, ações de formação, desenvolvimento e manutenção de aplicações informáticas necessárias ao desenvolvimento e fiscalização da atividade de agente de execução, serviços de inspeção e fiscalização, fundo de garantia e atividade da CAAJ).
113. Do cruzamento da informação evidenciada nos Balancetes⁴⁸ destas contas, conjugado com os mapas estatísticos relativos à utilização das verbas da Caixa de Compensação - AE, apuraram-se na fase de relato algumas divergências que, em **sede de contraditório**, foram justificadas com a apresentação dos respetivos documentos comprovativos.
114. Do exposto conclui-se que, para o período em verificação, os registos contabilísticos da Caixa de Compensações permitem identificar os respetivos recebimentos e pagamentos,

⁴⁷ Desencadeado em 2014 com a criação do projeto “Cobrança de Caixa de Compensações”.

⁴⁸ Relativa às contas de depósito à Ordem associadas à caixa de compensação dos agentes de execução, no Millennium BCP n.º 45443604303 e 45378084489. Em 2014 registadas nas subcontas contabilísticas 121103 e 121104 e, em 2015 e 2016, nas subcontas, 12201 e 12202.



designadamente quanto à natureza das despesas realizadas, e que as contas bancárias associadas aparecem de forma explícita nos balancetes e, conseqüentemente, nos documentos de prestação de contas da Ordem.

3.3.6. Pagamentos aos órgãos sociais ao abrigo do Regulamento de Compensações

115. O atual Estatuto da Ordem, no art.º 73.º n.º 1, dispõe que: “*O exercício de cargos nos órgãos da Ordem pode ser remunerado, nos termos a definir em regulamento aprovado pela assembleia geral*”, existindo idêntica disposição na al. d), do n.º 1, do art.º 30.º dos anteriores estatutos⁴⁹.
116. Neste enquadramento foram aprovados pela Assembleia Geral da Ordem os regulamentos *infra* indicados, que preveem o pagamento de compensações aos membros dos órgãos que sejam impedidos de exercer a sua atividade profissional, mas também a solicitadores e agentes de execução quando, a pedido dos órgãos, desenvolvam trabalho específico a favor da Ordem e se encontrem impedidos de exercer a sua atividade profissional:

Quadro 10 – Regulamentos das Compensações pelo exercício de cargos

Regulamento	Vigência	Observações
Regulamento n.º 131/2013, de 9 de abril	Até 30 de abril de 2014	Revogado pelo Regulamento n.º 178/2014, de 31 de março
Regulamento n.º 178/2014, de 30 de abril	Desde 1 de maio de 2014	

Fonte: Regulamentos aprovados pela OSAE.

117. Neste contexto ficaram definidos, essencialmente, os seguintes requisitos de pagamento:

- ✓ Os limites estabelecidos nos n.ºs 3.º a 6.º dos referidos regulamentos, a saber;

Para os vice-presidentes do conselho geral, o presidente do conselho superior, os presidentes dos conselhos regionais e os presidentes dos colégios de especialidade, os limites máximos mensais são 4.000,00€.
Para os restantes dirigentes, solicitadores ou agentes de execução são 2.000,00€ mensais.
Presidente da Ordem: sem limite ⁵⁰ .

- ✓ Fatura ou Fatura-recibo com identificação do serviço prestado e quem o prestou.
- ✓ Relatório com a descrição das horas despendidas.
- ✓ Informação do centro de custos em que se deve inscrever a despesa.
- ✓ Pagamentos aprovados após vista prévia de 2 outros membros do respetivo órgão.
- ✓ Apreciação trimestral, pelos conselhos, de um relatório das compensações pagas aos seus membros.

⁴⁹ De acordo com os n.ºs 7 e 16 do art.º 3.º da Lei n.º 154/2016, de 14 de setembro, todas as referências à Câmara dos Solicitadores em leis e regulamentos devem passar a ser entendidas como referindo-se à Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, mantendo-se em vigor, com as necessárias adaptações, até à sua substituição.

⁵⁰ A compensação económica é paga ao solicitador ou agente de execução, no montante de 200€, a partir do quarto dia de impedimento de atividade profissional ao serviço da Ordem, em reuniões e representações.

118. Concretamente em relação a este tipo de despesas, foram verificados documentos referentes a processos de processamento e de pagamento, no montante de 481.941,71€, repartidos pelo triénio 2014-2016 (cfr. Anexo 4).
119. A Ordem demonstrou evidência de terem sido cumpridos os procedimentos descritos nos normativos em vigor e supra elencados, a observância dos *plafonds* definidos, bem como as prévias autorizações e conferências dos documentos justificativos da despesa, com exceção da elaboração trimestral do relatório das compensações pagas aos seus membros, previsto no ponto 15 do Regulamento n.º 178/2014.
120. Em **sede de contraditório** os responsáveis esclarecem que *“(...) os mapas de despesa, já durante o período em análise, eram elaborados e apresentados ao órgão competente, apesar de tal informação não constar, à data, das atas do conselho geral. O procedimento foi melhorado em 2017, tendo passado a fazer-se referência expressa nas atas do conselho geral à apresentação dos mapas de despesa, os quais são rubricados pelos presentes.”*

3.3.7. Pagamentos por despesas de deslocações e estadas

121. O atual Estatuto da Ordem, no art.º 73.º n.º 2, dispõe que: *“Os titulares dos cargos da Ordem têm direito ao pagamento de quaisquer despesas decorrentes de representação ou deslocação ao serviço da Ordem, nos casos e nos termos previstos em regulamento”*.
122. As deliberações do Conselho Geral n.º 20160331.6, de 31 de março⁵¹ e n.º 20160709.17, de 9 de julho de 2016⁵², previam quais as normas de pagamento, entre outras, referentes a (alojamento, deslocações e refeições) a membros dos órgãos sociais da OSAE bem como aos solicitadores e agentes de execução que prestem serviço nesta associação pública e no contexto do exercício das funções para que foram designados.
123. Neste contexto, ficaram definidos, essencialmente, os seguintes limites:
- ✓ Para as refeições, o limite máximo a suportar pela OSAE é de 35€ por pessoa autorizada⁵³; se as refeições ocorrerem fora do território nacional, o limite é de 50€;
 - ✓ Para o alojamento o limite é de 100€; se o alojamento ocorrer fora do território nacional o limite sobe para 150€.
 - ✓ As deslocações devem, preferencialmente, ser efetuadas com recursos aos transportes públicos; caso não seja possível são utilizados os critérios previstos para a função

⁵¹ Em vigor à data da prática dos factos e revogada pela Deliberação n.º 20180217.7, de 17 de fevereiro.

⁵² Revogada tacitamente, com as necessárias adaptações, pela Deliberação do Conselho Geral n.º 20180217.7, de 17 de fevereiro de 2018, especialmente, o que respeita aos limites superiores a suportar pela OSAE por refeições, alojamento e deslocações, realizadas por membros dos órgãos sociais da OSAE no contexto do exercício das funções para que foram designados – vide ponto 2 *in fine* da referida Deliberação: *“A presente deliberação produz efeitos desde a data da sua aprovação e revoga a deliberação n.º 20160331.6 de 31 de março de 2016 e qualquer outra que tenha sido aprovada sobre esta matéria”*.

⁵³ A Deliberação n.º 20180217.7, de 17 de fevereiro, reduz aquele limite para 30€.



pública, desde que essas deslocações se realizem para além de 10 Km do respetivo domicílio profissional.

- ✓ Nas deslocações, as despesas de alojamento só são consideradas quando o interessado não dispuser de meios que lhe permitam regressar à sua residência até às 20 horas.

124. Quanto ao pagamento ficaram definidos os seguintes requisitos:

- ✓ Os mapas de despesa devem ser subscritos pelos próprios e seguir o modelo aprovado⁵⁴ pela comissão de gestão, competindo-lhes obter os visionamentos necessários.
- ✓ As faturas devem ser emitidas em nome da OSAE e com o respetivo NIF;
- ✓ Compete visar ao responsável pelo centro de custos invocado, quando este não seja o presidente do órgão a que pertence o associado; em simultâneo, ao presidente do órgão, ou substituto, em quem tenha delegado.
- ✓ O pagamento está ainda dependente do ato de autorização por parte dos membros do Conselho Geral, após a verificação da correção de “visar” e “conferir” os documentos. A conferência dos documentos é efetuada pelo Departamento de Administração Geral, através da verificação da regularidade dos documentos apresentados em termos contabilísticos, orçamentais e formais.

125. Sobre a presente matéria foram verificados documentos referentes a processos de processamento e de pagamento de despesas respeitantes aos anos de 2014-2016, que ascenderam a 67.643,07€ (cfr. mapa constante do Anexo 4).

126. A amostra verificada abrangeu o pagamento de deslocações, entre o domicílio pessoal e o domicílio profissional (incluindo no concelho de Lisboa), a membros dos órgãos sociais e dirigentes, nos anos de 2014 a 2016, que incluem, para além do pagamento dos *Kms* percorridos, portagens, estacionamento, alojamentos, refeições e táxis.

127. Os trabalhos desenvolvidos permitem concluir pela adesão às normas internas sobre os procedimentos subjacentes ao pagamento genérico de despesas de deslocação, descritos nos normativos em vigor e antes elencados, bem como a observância dos limites definidos. Existem exceções, relativas à ausência de evidência de terem sido visados e/ou conferidos os documentos de suporte ao pagamento e à inexistência de evidência dos comprovativos das portagens pagas ou, pelo menos, a listagem discriminada dos locais de portagens e valores pagos⁵⁵.

128. Em **sede de contraditório** e quanto ao pagamento de portagens, os responsáveis alegam que *“(...) numa fase inicial os funcionários (...) conferiam o preço das portagens nos sítios*

⁵⁴ Conforme Anexo à Deliberação 20160709.17.

⁵⁵ O texto do relato (parágrafos 112 e 113) foi reformulado na sequência das alegações proferidas.

eletrónicos das respetivas concessionárias. Tal procedimento foi posteriormente alterado, passando a exigir-se, designadamente, o extrato emitido pela Via Verde. Note-se que ainda que não foram vislumbrados quaisquer pagamentos indevidos”.

129. A então Vice-presidente do Conselho Geral, Edite Gaspar, para além da adesão ao contraditório institucional, alega que, não obstante a deliberação do Conselho Geral da Ordem, através da qual foram instituídos procedimentos de controlo nesta matéria, ter sido aprovada em setembro de 2016, “(...) *Tal não significa, no entanto, que tal controle não era feito, apesar de não terem sido definidas normas específicas até essa data. Com efeito, e utilizando como modelo as normas aprovadas respeitantes à aquisição de bens e serviços, aprovadas pela primeira vez em 2011, deverá dizer-se que, até setembro de 2016, foi utilizado um sistema de controle cruzado, que impedia, como regra, que o beneficiário do pagamento não fosse quem aprovasse a despesa, nem quem ordenasse o respetivo pagamento. A deliberação de setembro de 2016, por sua vez, representou a consagração escrita da prática já existente. Nos casos elencados, os documentos em causa foram visados e autorizados por quem tinha competência para o efeito, após a conferência pelos serviços da Ordem, resultando a falta de evidência do facto de muitas das vezes o procedimento ser feito por via eletrónica, não tendo ficado registado em documento autónomo”.*
130. As alegações proferidas permitiram clarificar a matéria relatada, evidenciando as melhorias procedimentais implementadas às quais os responsáveis devem dar continuidade.

3.4. Certificação Legal de Contas/Relatório do Conselho Fiscal

131. De acordo com os atuais Estatutos da OSAE, as contas da Ordem são objeto de certificação legal feita por revisor oficial de contas ou sociedade de revisores oficiais de contas⁵⁶.
132. As contas do período de 2014 a 2016 foram certificadas tendo sido emitida, para cada uma delas, uma opinião favorável sem qualquer reserva ou ênfase.
133. Com a revisão orgânica de 2015, a ter os seus efeitos a partir de 2016, a Ordem passa a ter previsto como órgão de cariz nacional o Conselho Fiscal⁵⁷, o qual integra um revisor oficial de contas.
134. A certificação legal de contas da OSAE, para o ano de 2016, considera que, “(...) *as demonstrações financeiras estão preparadas, em todos os aspetos materiais, de acordo com a Norma Contabilística e de Relatório Financeiro para Entidades do Setor Não Lucrativo, adotada em Portugal através do Sistema de Normalização Contabilística”.*

⁵⁶ Em 2014 e 2015 ao abrigo do n.º 7 do art.º 74º do anexo ao Decreto-Lei n.º 88/2003, de 20 de abril (Estatutos da Câmara dos Solicitadores).

⁵⁷ Art.º 13º do anexo à Lei 154/2015, de 14 de setembro.



135. Por sua vez, o relatório e Parecer do Conselho Fiscal emite parecer no sentido de *“Que sejam aprovados o Relatório de atividades bem como o Balanço, a Demonstração dos resultados por natureza, a Demonstração das Alterações nos Fundos Patrimoniais, a Demonstração de fluxos de caixa e o correspondente Anexo apresentados pelo Conselho Geral e relativos ao período findo em 31 de dezembro de 2016”*:

3.5. PEQD

136. Deram entrada neste Tribunal, nos anos de 2017 e 2018, três Pedidos de Esclarecimento, Queixas e Denúncias (PEQD) envolvendo a OSAE que, em síntese, relatam o seguinte:
137. PEQD n.º 81/2017 - Em 29/03/2017, via email, o solicitador Armando Branco pede ao Tribunal de Contas cópia simples das demonstrações financeiras de 2015 da OSAE, pedido que não foi satisfeito, tendo sido comunicada a respetiva decisão ao interessado e arquivado o processo.
138. PEQD n.º 104/2017 - Em 4 de abril de 2017, o solicitador Armando Branco envia dois emails, aos quais anexa cópia da sua declaração de voto contra o relatório e contas do exercício de 2014 e de 2016, bem como refere que, no seu modesto entender, o relatório e contas apresenta erros grosseiros e que indiciam uma gestão descuidada, acrescentando que a Ordem se está a colocar numa posição de endividamento, indicando como exemplo os contratos efetuados com a empresa “Pedro Santos Representações, Lda.” (dos quais junta cópia) para fornecimento de GPS.
139. Na sua declaração de voto contra o relatório e contas de 2014, o solicitador Armando Branco apresenta algumas situações concretas, designadamente:
- A direção da OSAE omite o investimento na empresa *RioForte* de 450.000,00€ e a imparidade constituída;
 - A existência de saldos credores na conta do ex-presidente da Ordem, 6.908,52€, em 2013 e 16.908,52€ em 2014;
 - Existência de saldos credores em clientes e saldos devedores em fornecedores e outros credores, sem nota explicativa;
 - Saldo negativo de 495,62€ na conta 112;
 - Disponibilização de cartão de crédito do Millennium BCP, o qual atingiu o valor de 69.565,33€, sem nota explicativa identificando a pessoa e em que foi utilizado;
 - Discrepância entre os valores registados pelo Conselho Geral (CG) e Conselho Regional do Norte (CRN) nos respetivos balancetes, relativos aos valores dos saldos a regularizar entre eles;
 - Existência de contas no balanço em outros devedores com a denominação “Encargos com AE problemáticos” sem que se perceba a sua razão e não é dada qualquer nota explicativa;

- Inexistência de referência às compensações pagas ao presidente da Câmara e a outros dirigentes;
 - Omissão quanto à retribuição de alguns trabalhadores;
 - Problemas no funcionamento da caixa de compensações
140. PEQD n.º 5/2018 - Respeita a denúncia anónima sobre gestão danosa e abuso de poder e desvio de dinheiros públicos por dirigentes da OSAE que, segundo os denunciantes, se verifica desde 2003, ano em que foi criada a profissão de Agentes de Execução (AE) e foram alterados os estatutos da Ordem (à data ainda Câmara dos Solicitadores) para acolherem os AE⁵⁸.
141. De forma sintetizada, as matérias objeto da denúncia são as seguintes⁵⁹:
- a) O financiamento da OSAE relativo à Caixa de Compensação, gerido por uma Comissão existente na Ordem, que deixa, em 2015, de estar refletido no Balanço;
 - b) Despesas realizadas através da Caixa de Compensação (sistemas informáticos, pessoal e deslocações) insuficientemente justificadas e algumas não documentadas;
 - c) Pagamentos de compensações de despesas com deslocações e estadas aos membros dos órgãos sociais sem previsão no Regulamento n.º 178/2014, de 31 de março;
 - d) Vigorou entre 2003 e 2012 um protocolo com o Banco Millennium BCP através do qual a Ordem receberia profit sharing, cujo destino não se encontrava claramente identificado;
 - e) Tendo a Ordem sido incumbida da criação de programas informáticos de suporte à atividade dos AE (GPESE/SISAAE), o desenvolvimento desse projeto serviu para realizar diversas aquisições a empresas com as quais os dirigentes da OSAE tinham relações familiares e de amizade, a que acresce o facto do sistema informático nunca ter dado resposta adequada às necessidades dos Agentes, estando muitas vezes inoperacional (enquanto as mesmas empresas desenvolviam outras plataformas com objetivos idênticos (I-BASE) que os AE acabavam por adquirir dada a inoperacionalidade do GPESE/SISAAE);
 - f) Situações idênticas ocorreram com o desenvolvimento de outras plataformas informáticas, designadamente as relativas ao projeto Geopredial e ao E-Leilões;
 - g) Neste âmbito, estão em causa adjudicações com as empresas:
 - ✓ CASO – Consultores Associados de Organizações e Informática, Lda;
 - ✓ GEOJUSTIÇA – Soluções Geográficas de Apoio à Justiça, Lda.;

⁵⁸ De notar que, dada a antiguidade dos factos denunciados, a análise incidiu sobre estas matérias, mas apenas nos anos de 2014 em diante.

⁵⁹ Esta denúncia foi remetida também ao DCIAP que informou, em 09/02/218, ter instaurado o inquérito n.º 714/17.6TELSB, para investigação dos factos denunciados que são suscetíveis de integrarem a prática de diversos crimes.



- ✓ UBIPRISM, Lda;
 - ✓ GEOATRIBUTO – Consultadoria e Informação para o Planeamento e Ordenamento do Território, Lda;
 - ✓ VIRTUAL FORUM – Tecnologias de Informação, CRL.
- h) As aquisições realizadas no âmbito dos sistemas informáticos refletem, como padrão de atuação na contratação, a inexistência de consultas ao mercado, o recurso ao ajuste direto, a inexistência de contrato escrito, a inexistência de cláusula que defina as obrigações e responsabilidades das empresas contratadas e as sanções em casos de incumprimento e a sucessão de contratos com o mesmo objeto.
142. Na sequência do mesmo e considerando as matérias relatadas foi efetuada a verificação das contas de 2014 a 2016 e analisadas as situações constantes do ponto 3.3 do presente relatório.

3.6. Conclusões⁶⁰

143. A OSAE 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 abrange o continente e as regiões autónomas, estando organizada em função do território e, nesta medida, os seus órgãos compreendem três níveis: nacional, regional e local.
144. As contas de 2014 e 2015 abrangiam a designada conta integrada e as contas individuais dos Conselhos Geral e Regionais, incluindo as Demonstrações Financeiras previstas legalmente e a respetiva Certificação Legal. Os Estatutos da Ordem, em vigor à data, não previam a existência de conta integrada, pelo que a mesma não era aprovada por qualquer dos órgãos da OSAE.
145. A conta de 2016 é uma conta única, em resultado da alteração dos estatutos, a Ordem passou a ter um orçamento único e uma tesouraria única. Por deliberação de interpretação do Estatuto, o Conselho Geral fixou que compete à Assembleia Geral aprovar a conta da OSAE.
146. No período de 2014 a 2016, o total do Ativo aumentou 3,26% e o Passivo 25,81% assistindo-se a uma diminuição de 6,24% nos Fundos Patrimoniais. Realça-se a evolução do Resultado líquido do exercício com uma redução de 51,75% no período em análise.
147. Os rendimentos da Ordem reduziram-se no período, influenciados essencialmente pela evolução em 37% das vendas e serviços prestados. No mesmo sentido, os gastos relativos aos Fornecimentos e Serviços Externos evidenciam uma redução de 16,2%.

⁶⁰ Reformuladas considerando o teor das alegações apresentadas pelos responsáveis da OSAE

148. As aquisições de bens e serviços da área informática e respetivos processos de contratação selecionados, relativos ao triénio 2014-2016, cumprem as regras da contratação pública, particularmente no que respeita aos concursos públicos desencadeados, tendo a OSAE normas internas de regulamentação de procedimentos conformes com o Regime Jurídico da contratação pública.
149. Contudo, o modelo de aquisição de serviços adotado está alicerçado, maioritariamente, no procedimento de ajuste direto, situação que condiciona a aplicação dos princípios da concorrência e da transparência, nos termos definidos naquele Código.
150. Nas adjudicações através de Ajuste Direto com base em critérios materiais não ficou inequivocamente demonstrado quais os motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos para que a prestação objeto do contrato apenas pudesse ser confiada a determinado fornecedor.
151. Os contratos celebrados por ajuste direto e objeto de análise foram publicados no Portal Base, verificando-se a existência de pagamentos em data anterior à da respetiva publicação.
152. Os contratos escritos celebrados definem o objeto contratual, as condições contratuais, as obrigações e responsabilidades, as penalidades, as garantias e as sanções pelo incumprimento.
153. O investimento financeiro realizado, em 2014, na empresa Rioforte Investments, SA, que, no mesmo ano foi declarada insolvente, foi objeto de imparidade no mesmo ano, mas dada a evolução do processo, designadamente a criação do Fundo de Recuperação de Créditos, foi possível à Ordem recuperar, até meados de 2018, cerca de 30% do valor investido.
154. O Balanço da OSAE não reflete as contas bancárias evidenciadas no balancete, como “Depósitos à ordem - Terceiros” (contas de passagem) pois é considerado que os mesmos não são ativos da OSAE por corresponderem a valores a cobrar por conta e a entregar a entidades terceiras. Contudo, tratando-se de contas tituladas pela Ordem e que os ativos evidenciados no balanço podem incluir ativos com restrições permanentes, como é o caso, o balanço da entidade deve refletir as contas bancárias em causa quer no ativo (valores em depósito) quer no passivo (valores a entregar a terceiros).
155. Os registos contabilísticos associados à Caixa de Compensações e os mapas estatísticos correspondentes permitem identificar os respetivos recebimentos e pagamentos, designadamente quanto à natureza das despesas realizadas, as contas bancárias associadas aparecem de forma explícita nos balancetes e, conseqüentemente, nos documentos de prestação de contas da Ordem.



156. A OSAE pagou, pelo exercício de cargos nos respetivos órgãos, as compensações previstas nos regulamentos, tendo sido cumpridos os procedimentos estabelecidos, concretamente a observância dos *plafonds* definidos, as prévias autorizações e conferências dos documentos justificativos da despesa. Apesar de não terem sido obtidas evidências de ser elaborado o relatório trimestral das compensações pagas previsto nos normativos em vigor, os responsáveis indicam que, a partir de 2017, passaram a registar nas atas a apreciação dos relatórios trimestrais de compensações.
157. A OSAE pagou, aos membros dos órgãos sociais e aos solicitadores e agentes de execução que tenham sido designados para o exercício de funções na Ordem, despesas com deslocações e estadas com base nos respetivos regulamentos. As normas nestes estabelecidas são cumpridas, existindo exceções quanto à justificação detalhada dos montantes das portagens.
158. As contas da OSAE de 2014 a 2016 foram certificadas não tendo sido emitida qualquer reserva ou ênfase.

4. JUÍZO SOBRE AS CONTAS

159. As situações anteriormente identificadas nas “bases para a decisão” resultam de falhas pontuais nos sistemas de controlo interno instituídos na OSAE. 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, relacionadas com a necessidade de dar completo cumprimento ao CCP e a suprir/ corrigir as demais situações relatadas.

5. RECOMENDAÇÕES

160. Considerando as conclusões supra identificadas formulam-se as seguintes recomendações à Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução:
- A. Quanto ao Código da Contratação Pública:
- ✓ Que opte, sempre que possível, pelos procedimentos contratuais que potenciem o alargamento do leque dos potenciais cocontratantes evitando limitações ao princípio da concorrência (como o ajuste direto com convite a uma única entidade).

- ✓ Que os processos de adjudicação baseados em critérios materiais evidenciem, documentalmente e de forma inequívoca, o cumprimento das condições que lhe estão subjacentes.
- B. Quanto às contas bancárias designadas por “Terceiros”, que seja ponderada a sua evidenciação no Balanço da Ordem e a divulgação, em anexo, de nota explicativa quanto à natureza dos valores associados.

Assim, é importante que os ativos e os passivos sejam relatados separadamente cfr. ponto 2.6 do Sistema de Normalização Contabilística (anexo ao DL n.º 259/2009, de 13 de julho, na redação dada pelo DL n.º 98/2015, de 2 de junho).
- C. No que tange aos prejuízos verificados com a aplicação financeira em papel comercial da RioForte, e sem prejuízo da eventual recuperação dos créditos no Fundo de Recuperação, em curso, deverão os órgãos sociais da Ordem, em caso de se confirmar a existência de danos emergentes ou lucros cessantes, providenciar pelo exercício de ação judicial contra os titulares dos órgãos da Ordem que decidiram a aplicação daqueles instrumentos.
- D. Quanto às matérias já regulamentadas pela Ordem, a implementação de medidas que visem melhorar o cumprimento dos procedimentos previstos nos regulamentos internos, designadamente quanto à evidência das despesas suportadas com deslocações e estadas e à elaboração do relatório trimestral das compensações pagas pelo exercício de cargos na Ordem.

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

161. 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

162. Os emolumentos são calculados nos termos dos n.ºs 1 e 5 do art.º 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

8. DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 78.º, da LOPTC, 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 Solicitadores e Agentes de Execução referentes às gerências de 2014,2015 e 2016;
3. Determinar o arquivamento do PEQD n.º 5/2018;
4. Que o presente Relatório seja remetido aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório e ao atual Conselho Geral da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução;
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 OSAE comuniquem ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
7. Após a notificação, nos termos dos números 3 e 4, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os Anexos, conforme previsto no n.º 4, do artigo 9.º, da LOPTC;
8. Fixar o pagamento de emolumentos em 51.492€ (17.164€ por conta).

Tribunal de Contas, em 26 de fevereiro de 2020.

A Juíza Relatora,

(Conselheira Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Os Juízes Adjuntos,

(Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

(Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva)