



S. R.
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
EXÉRCITO PORTUGUÊS
COMANDO DO PESSOAL
GABINETE DO COMANDANTE DO PESSOAL
REPARTIÇÃO DE AUDITORIA DE ABONOS E DESCONTOS

Subsídio de Aposentação a
Pessoal Externo
das
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento
(ex-costureiras)

Relatório de Auditoria

Auditoria n.º 02/2018
12 de outubro de 2018



ÍNDICE

1.	FICHA TÉCNICA DA AUDITORIA	4
2.	SUMÁRIO DA AUDITORIA	5
a.	Fundamento e Objetivos	5
b.	Principais resultados e conclusões	5
c.	Recomendações	6
d.	Condicionalismos	7
3.	ENQUADRAMENTO DA AUDITORIA.....	7
a.	Caraterização geral.....	7
b.	Caraterização das entidades visitadas.....	8
c.	Caraterização do processo auditado.....	9
d.	Caraterização da amostra.....	11
4.	RESULTADOS DA AUDITORIA.....	11
5.	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	20
6.	CONCLUSÕES.....	20
	LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	21
	ANEXOS	23



DESPACHO DO EXMO. TGEN AGE

1. Visto com acordo.
2. Apuro as recomendações,

07 mai 19

[Assinatura]

**1. FICHA TÉCNICA DA AUDITORIA**

FICHA TÉCNICA	
Referência	AUDIT/02/2018
Período da auditoria	01JUL018 – 30SET2018
Processo auditado	Subsídio de Aposentação a Pessoal Externo das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (SubApos OGFE) (ex-costureiras)
Entidades visitadas	Repartição de Abonos da Direção de Serviços de Pessoal (RA/DSP) Unidade de Apoio do Comando da Logística (UnAp/CmdLog)
Tipo de Auditoria	Auditoria combinada (auditoria de conformidade e auditoria de resultados)
Âmbito e objetivo geral	Apurar a conformidade legal e apreciar a eficácia e a eficiência do processamento do SubApos OGFE
Objetivos específicos	1. Apreciar a conformidade legal das normas e procedimentos internos para o processamento do SubApos OGFE; 2. Avaliar a eficácia e eficiência do processamento do SubApos OGFE.
Período abrangido	OUT2017 – JUL2018
Metodologia	Método Direto, predominando os procedimentos substantivos dirigidos diretamente às operações do processamento dos abonos e descontos.
Equipa de auditoria	TCor 01497191 António Manuel de Jesus Coelho dos Santos Maj 18089896 António Marco Sá Machado TSup 08377798 Jorge Manuel Parreira Saraiva



2. SUMÁRIO DA AUDITORIA

a. Fundamento e Objetivos

A auditoria ao SubApos OGFE insere-se no Plano de Auditorias de Abonos e Descontos de 2018 (PAAD 2018), aprovado por despacho de S. Ex.^a o GEN CEME, de 2Fev2018 e visa apurar a conformidade legal e apreciar a eficácia e a eficiência do seu processamento.

b. Principais resultados e conclusões

- (1) O SubsApos OGFE é um subsídio cujo direito foi reconhecido ao pessoal externo contratado pelas ex-OGFE para fazer face às necessidades acrescidas de fardamento para as campanhas de África.
- (2) A execução de trabalhos foi na altura, à peça, em horário não oficial e sem execução de descontos para regimes de proteção social
- (3) Em 2017 foram pagos 1.634.309,57 € a um universo de 490 beneficiários, com idade média de aproximadamente 81 anos, variando este número em função do ritmo de apresentação de provas de vida, falecimentos e do despacho de novos requerimentos.
- (4) Conformidade legal das normas e procedimentos internos para o processamento do SubApos OGFE:
 - (a) Constatou-se a inexistência de normativos internos que concretizem a documentação necessária para instrução dos processos, bem como para a tramitação das provas de vida, aspeto, entretanto já sanado pela DSP;
 - (b) Detetaram-se 2 (dois) casos de inexistência de prova de vida, que, entretanto, foram obtidas;
 - (c) Verificou-se que perante a falta de apresentação da prova de vida, não são desencadeadas as diligências necessárias para conhecer o momento exato em que se extingue o direito ao SubApos OGFE, acarretando o risco de conformidade legal por pagamento indevido do abono.
- (5) Eficácia e eficiência do processamento do SubApos OGFE:
 - (a) Apesar da inexistência de normativos internos que regulem os procedimentos e a documentação do processamento do SubApos OGFE, estes consideram-se de uma forma geral adequados, tendo em conta a idade avançada dos beneficiários. Todavia, existem aspetos passíveis de serem melhorados;
 - (b) Identificou-se a existência de risco de fraude na autenticidade das provas de vida, especialmente as que ainda são apresentadas através de instituições bancárias, aspeto já sanado pela DSP;



- (c) Identificaram-se igualmente 6 seis situações que apresentaram erros na designação do tipo de abono no Sistema de Vencimentos do Exército (pensões por vítimas de acidentes em serviço e subsídio de aposentação temporário), prontamente corrigidas pela DSP;
 - (d) Constatou-se que a UnAp/CmdLog não possuía acesso aos boletins de vencimento dos beneficiários, o que inviabilizava dessa forma a informação sobre o início e/ou cancelamento dos pagamentos nem sobre os valores efetivamente pagos, lacuna igualmente já sanada pela DSP;
 - (e) Verificou-se que os arquivos dos processos do SubApos OGFE, tanto da UnAp/CmdLog como da DSP se encontram bem organizados, contendo a documentação relativa ao requerimento, respetivas provas de vida anuais, documentação relativa à análise e ao despacho dos requerimentos;
 - (f) Constatou-se ainda que a Secção de Pessoal da UnAp/CmdLog se apresenta deficitária em pessoal face ao QOP (Quadro Orgânico de Pessoal), (podendo inclusivamente encontrar-se desajustado face ao volume de tarefas acometidas à Unidade), facto que se estará a refletir num atraso muito significativo no processamento de todos os abonos¹.
- (6) Salienta-se a atitude de cooperação e de contribuição para a melhoria dos processos por parte das entidades visitadas, nomeadamente a grande disponibilidade e prontidão apresentada pela DSP na resolução das situações que foram sendo identificadas ao longo da auditoria, e a melhoria contínua que a UnAp/CmdLog tem vindo a desenvolver no processamento administrativo dos documentos dos beneficiários do SubApos OGFE.

c. Recomendações

Tendo em consideração as conclusões dos trabalhos de auditoria e o facto de terem já sido implementadas pelas entidades responsáveis, quatro das recomendações constantes no projeto de relatório de auditoria, propõem-se as seguintes recomendações:

- (1) À UnAp/CmdLog para, nas situações de ausência de prova de vida, desencadear de imediato as diligências necessárias para clarificação da situação dos beneficiários e para informar a DSP, tendo em vista a eventual regularização de abonos indevidos.
- (2) À DSP para que estabeleça a metodologia a utilizar no processamento do SubApos OGFE, nomeadamente definindo os requisitos de tempo de serviço e de idade bem como a correspondente fórmula de cálculo do SubApos OGFE.

¹ De acordo com informação confirmada junto da DSP, é de aproximadamente seis meses nas ajudas de custo por e de nove meses nas horas extraordinárias.



- (3) À Direção de Administração de Recursos Humanos (DARH) para prover as necessidades de pessoal apresentadas pela UnAp/CmdLog.

d. Condicionalismos

Não foram observados documentos processados pelas ex-OGFE onde conste a apresentação do cálculo dos valores do SubApos OGFE.

3. ENQUADRAMENTO DA AUDITORIA

a. Caraterização geral

- (1) Nos termos consignados no n.º 1 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 41892, de 3 de outubro de 1958, *“além do pessoal dos quadros, os estabelecimentos fabris poderiam dispor também de pessoal eventual exigido pelas circunstâncias particulares de laboração”*.
- (2) Consequentemente, com as necessidades acrescidas de fardamento para as campanhas de África, foram contratadas várias costureiras externas para trabalharem no exterior das OGFE. O trabalho era executado à peça, em horário não oficial e não sujeito a descontos para o regime de proteção social aplicável.
- (3) Entretanto, após o fim da guerra colonial e como as normas orgânicas dos estabelecimentos fabris militares não previam garantias de trabalho, remunerações e aposentação do referido pessoal, apesar de o mesmo contar *“largas dezenas de anos de serviço”*, o Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de março, viria a consagrar o direito a um subsídio de aposentação através do *“Fundo de Proteção e Ação Social dos Estabelecimentos Fabris do Exército”* existente na época.
- (4) No contexto da guerra colonial, a *ratio* subjacente à concessão daquele subsídio visava fundamentalmente fazer face ao agravamento progressivo da situação do pessoal externo das OGFE, patenteado na falta de trabalho e de garantias de cariz social.
- (5) Tendo-se verificado algumas dúvidas de interpretação do Decreto-Lei n.º 218/76, o despacho de S. Ex.^a o GEN CEME, de 12Mai1978, determinou que:

“Apenas se aplica às costureiras externas (tarefeiras) que à data do referido diploma se encontravam de algum modo vinculadas às OGFE;

Deverão ser consideradas nesta situação as costureiras externas que durante o ano de 1975 foram afastadas do serviço por força do despacho de 24 de abril de 1975.”²

² O Provedor de Justiça, viria a emitir a recomendação n.º 15/A/1993, de 24 de março, no sentido de vir a ser elaborado um diploma legal que tornasse extensivo o regime criado pelo Decreto-Lei n.º 218/76, às ex-



- (6) Com este enquadramento, as OGFE processaram e liquidaram, por depósito na conta individual, os subsídios das ex-costureiras até 2002.
- (7) Por despacho do Exmo. Tenente-General Quartel-Mestre-General (TGEN QMG), de 21Mar2002, exarado na Informação n.º 21 da Repartição de Auditoria da Direção dos Serviços de Finanças (DSF), esta Direção passou a atribuir a dotação e a efetuar o saque, tendo a Chefia de Abonos e Tesouraria (ChAT) passado a processar e a liquidar o SubApos OGFE através de depósito na conta bancária individual de cada beneficiário.
- (8) Até à extinção das OGFE³ os Modelos Individuais de Alteração (MIA) eram endereçados por este estabelecimento à RA/DSP juntamente com as provas de vida e as certidões de óbito.
- (9) Posteriormente, numa primeira fase passou a ser executado pela Repartição de Assuntos Gerais do Comando da Logística (RAG/CmdLog) e numa segunda fase pela UnAp/CmdLog, em conformidade com o despacho de S.^a Ex.^a o GEN CEME de 06Dec2014.
- (10) O processamento deste abono insere-se no âmbito da autoridade funcional e técnica do Exmo. Tenente-General Ajudante-General do Exército (TGEN AGE), conforme decorre da Lei Orgânica do Exército (LOE)⁴ e do respetivo Decreto Regulamentar⁵.

b. Caracterização das entidades visitadas**(1) RA/DSP**

- (a) A RA insere-se hierarquicamente na DSP conforme previsto no QOP 03.01.04, aprovado por Despacho de S. Ex.^a o GEN CEME, de 19Out2015.
- (b) Tem como missão propor, dirigir e coordenar entre outras, a execução das atividades desenvolvidas no âmbito do processamento de abonos e remunerações.
- (c) Compete em especial, preparar e verificar os elementos necessários ao processamento, liquidação e pagamento de remunerações e pensões aos servidores do Exército.
- (d) Ao abrigo do disposto no n.º 4 do despacho n.º 1253/2018 de S. Ex.^a o GEN CEME, de 06Fev, e através do despacho n.º 2509/2018 do Exmo. TGEN AGE⁶, foi

trabalhadoras domiciliárias das OGFE, que se não encontravam já em atividade à data da sua entrada em vigor. Essa recomendação consta como “acatada” desconhecendo-se, no entanto o diploma legal ou o ato administrativo que a consagrou.

³ Decreto-Lei n.º 167/2014 de 6 de novembro, que define os termos da extinção dos estabelecimentos fabris do Exército.

⁴ Decreto-Lei n.º 186/2014 de 29 de dezembro.

⁵ Decreto-Regulamentar n.º 11/2015 de 31 de julho.

⁶ Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 50, de 12 de março de 2018.



subdelegada no Coronel Diretor da DSP, a competência para “*praticar os atos respeitantes a remunerações, suplementos, subsídios e demais abonos e descontos do pessoal militar, militarizado e civil do Exército bem como proferir decisão sobre requerimentos e exposições respeitantes às mesmas matérias*”.

(2) UnAp/CmdLog

(a) A UnAp/CmdLog está organizada conforme definido pelo QOP 03.02.01, aprovado por Despacho de S. Ex.^a o GEN CEME, de 03Jan2018.

(b) Tem como missão garantir o apoio administrativo-logístico e de serviços ao Comando da Logística e aos órgãos apoiados.

c. Caracterização do processo auditado

(1) De acordo com os dados disponibilizados pela DSP, em 2017 foi executado o valor de 1.634.309,57 € com o SubApos OGFE.

QUADRO 01 – VALOR DO SUBAPOS OGFE EXECUTADO POR MÊS EM 2017

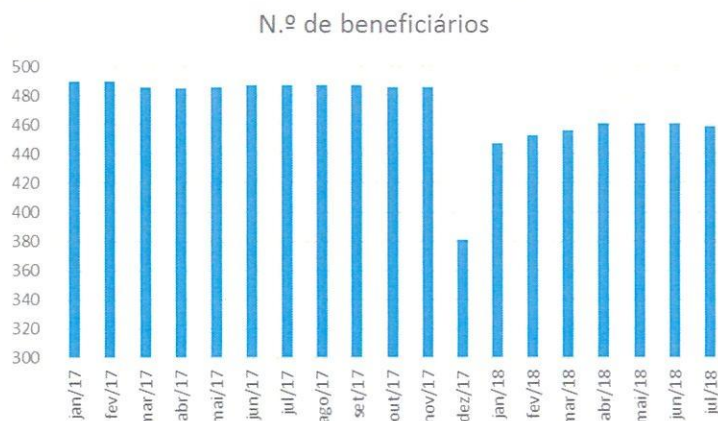
JAN	122.761,79
FEV	119.524,35
MAR	118.039,17
ABR	118.932,89
MAI	118.972,42
JUN	119.439,78
JUL	117.999,90
AGO	117.999,90
SET	117.999,90
OUT	117.745,72
NOV	117.745,72
DEZ	91.792,15
13MÊS	117.355,98
14MÊS	117.990,90
TOTAL	1.634.309,57

(2) Segundo a mesma Direção, em Jul2018 auferiram o SubApos OGFE 459 beneficiários, tendo este número variado nos meses antecedentes, em função do ritmo de



apresentação das provas de vida, dos falecimentos e do despacho de novos requerimentos⁷.

QUADRO 02 – NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DO SUBAPOS OGFE



- (3) A idade média dos beneficiários é de aproximadamente 81 anos, contando o mais novo com 66 anos e o mais velho com 100 anos. No corrente ano de 2018 e até à data dos trabalhos desta auditoria, faleceram 4 beneficiários.
- (4) Quanto ao género, constata-se que a quase totalidade são do género feminino, existindo apenas 4 beneficiários masculinos.
- (5) No que respeita à legislação aplicável ao processo auditado, salientam-se os seguintes diplomas:
 - (a) Decreto-Lei n.º 41892 de 3 de outubro de 1958, que define as normas orgânicas dos estabelecimentos fabris militares dependentes do Ministério do Exército;
 - (b) Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de março, que adita vários parágrafos ao artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41892, de 3 de outubro de 1958 e torna extensivo ao pessoal da Fábrica Nacional de Cordoaria o regime instituído pelo presente diploma;
 - (c) Decreto-Lei n.º 167/2014, de 6 de novembro, que define os termos da extinção dos estabelecimentos fabris do Exército denominados OGFE e Oficinas Gerais de Material de Engenharia (OGME).
 - (d) Decreto-Lei n.º 186/2014, de 29 de dezembro, que prova a LOE;
 - (e) Decreto-Regulamentar n.º 11/2015, de 31 de julho, que aprova a orgânica do Exército.

⁷ Em 2018 foram apresentados 2 novos requerimentos.



(6) No que se refere à regulamentação interna aplicável ao processo auditado, realçam-se os seguintes documentos:

- (a) Despacho de S. Ex.^a o GEN CEME, de 12Mai78, que esclarece as dúvidas suscitadas pela aplicação de algumas disposições do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de março;
- (b) Despacho do Exmo. TGEN QMG, de 21Mar2002, que atribui as responsabilidades de atribuição de dotação e saque de verbas à DSF e de processamento e liquidação à ChAT;
- (c) Despacho de S.^a Ex.^a o GEN CEME, de 06Dec2014, que atribui ao CmdLog a responsabilidade para assegurar a conservação e gestão dos processos das ex-costureiras das OGFE.

(7) Fluxograma do processo auditado - Anexo A.

d. Caracterização da amostra

- (1) A população considerada na presente auditoria foi de 510 processos, correspondente ao universo de beneficiários considerados pela UnAp/CmdLog no último ano para efeitos de apresentação das provas de vida.
- (2) A amostra foi selecionada segundo o método não estatístico, constituída por 58 processos de beneficiários de idade superior a 89 anos, tendo deste modo os resultados da análise um grau de confiança de 88%, considerando a seguinte fórmula de cálculo:

$$n_0 = 1/E_0^2$$

$$n = N.n_0/N+n_0$$

N – Tamanho da população

E₀ – Erro amostral tolerável

n₀ – Primeira aproximação do tamanho da amostra

n – Tamanho da amostra

4. RESULTADOS DA AUDITORIA

- a. No mês de julho de 2018, a RA/DSP processou o SubApos OGFE a 459 beneficiários, correspondendo a 455 processos elaborados nas OGFE até à sua extinção e a 4 processos elaborados no Exército a partir desse acontecimento.



- b. Atualmente os processos de abono do SubApos OGFE iniciam-se mediante a apresentação de um requerimento a S. Ex.^a o GEN CEME, que por subdelegação de competências⁸ é analisado na DSP e submetido a despacho do seu Diretor.
- c. Do requerimento consta a identificação do requerente, a data de aposentação, o período de tempo em que trabalhou para as OGFE e o motivo do pedido, consubstanciado no Decreto-Lei n.º 218/76.
- d. Associado ao requerimento, é elaborada a informação de requerimento segundo o modelo n.º 16 previsto no Regulamento Geral do Serviço nas Unidades do Exército⁹.
- e. Para a sua instrução, a DSP exige a apresentação de documentos de prova da prestação de serviço nas OGFE, que habilitem à confirmação de que os requerentes se enquadram no universo legalmente elegível, bem como a documentação relativa às pensões de reforma a que os beneficiários têm direito pelo respetivo regime de proteção social, tendo em vista o cálculo do montante do SubApos OGFE.
- f. Para a manutenção do abono, e ainda que não existam normas internas expressas sobre esta matéria, a UnAp/CmdLog, em coordenação com a DSP, notifica anualmente os beneficiários, através de carta, para apresentação de prova de vida até ao mês de outubro, procedimento que se considera adequado para a redução do risco de abonos indevidos, dada a média de idades das ex-costureiras.
- g. A apresentação da prova de vida anual constitui, assim, condição essencial para a continuação do pagamento do SubApos OGFE aos beneficiários.
- h. Do conteúdo da referida notificação, consta a possibilidade da prova de vida poder ser feita nas seguintes modalidades:
 - (1) Apresentação presencial do beneficiário, munido da respetiva identificação pessoal atualizada;
 - (2) Por atestado passado pelos Presidentes das Câmaras Municipais, das Juntas de Freguesia¹⁰ ou por quem legalmente as substitua;
 - (3) Por reconhecimento notarial da assinatura do beneficiário com declaração de que foi feita na própria presença do Notário;
 - (4) Por “Certificado de Vida” passado pelos Notários;

⁸ Despacho n.º 2509/2018 de 07Fev que estabelece a subdelegação de competências do Exmo. TGEN AGE no Diretor da DSP.

⁹ Aprovado através do despacho de 03Fev1986 de S. Ex.^a o GEN CEME.

¹⁰ Compete à junta de freguesia passar atestados, nos termos da alínea rr) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013.



- (5) Por documento emitido ou confirmado pelas Entidades Consulares Portuguesas, se residir no estrangeiro;
 - (6) Por “Atestado” passado ou confirmado pelos Delegados ou Subdelegados de Saúde;
 - (7) Por “Atestado” passado pelos Diretores – ou quem legalmente os represente – de Hospitais, Casas de Saúde, Asilos e outros Estabelecimentos Oficiais de Beneficência ou Assistência onde os beneficiários se encontrem internados;
 - (8) Através de confirmação na notificação pela dependência da Caixa Geral de Depósitos (CGD) onde é efetuado mensalmente o abono do subsídio¹¹.
- i. De acordo com a informação prestada pela UnAp/CmdLog, cerca de 95% do universo de beneficiários faz a prova de vida através das dependências da CGD e cerca de 3% faz prova de vida forma presencial naquela UnAp/CmdLog, correspondendo os remanescentes 2% às situações residuais atestadas nos lares e nos consulados.
- j. De um modo geral, verificou-se que, nos processos auditados, a prova de vida foi efetuada em conformidade com o determinado na notificação enviada aos beneficiários, importando, no entanto, salientar o seguinte:
- (1) Foram identificados processos que continham impressões digitais e assinaturas a rogo, presumivelmente para situações em que o beneficiário não sabe ou não pode assinar a prova de vida.
 - (2) Neste aspeto, o Código do Processo Civil (CPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44 129, de 28 de dezembro de 1961, previa no seu artigo 536.º que *“A assinatura a rogo considera-se verdadeira quando como tal esteja reconhecida por notário ou quando a parte a quem for oposto o documento reconheça expressa ou tacitamente que o rogo foi dado, ou quando for acompanhada da impressão digital do rogante.”*
 - (3) Sucede, porém, que esta norma viria a ser revogada pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12 de dezembro de 1995.
 - (4) O atual Código Civil (CC) prevê no n.º 1 do artigo 373.º que *“Os documentos particulares devem ser assinados pelo seu autor, ou por outrem a seu rogo, se o rogante não souber ou não puder assinar.”*

¹¹ Consta ainda nas notificações a observação de que as assinaturas que subscrevem os atestados, certificados, declarações ou outros documentos emitidos pelas várias Entidades deverão mostrar-se autenticadas por selo branco legível e antecipadas da indicação da qualidade em que intervém o respetivo signatário, expressa de forma clara.



- (5) Por sua vez, o Código do Notariado (CN) estabelece no n.º 1 do artigo 154.º que a assinatura feita a rogo só pode ser reconhecida como tal por via de reconhecimento presencial e desde que o rogante não saiba ou não possa assinar.
- (6) E, o n.º 2 do mesmo artigo do CN refere que o rogo deve ser dado ou confirmado perante o Notário, no próprio ato do reconhecimento da assinatura e depois de lido o documento ao rogante.
- (7) Face a este enquadramento, verifica-se que o legislador deixou de considerar a aposição da impressão digital do rogante como forma de validação da assinatura a rogo, por revogação expressa do artigo 536.º do CPC, existindo a possibilidade legal de os documentos particulares poderem ser assinados por outrem a seu rogo, se o rogante não souber ou não puder assinar, nos termos previstos do n.º 1 do artigo 373.º do CC.
- (8) Considerando a média de idades do universo em análise, torna-se expectável a existência de situações em que o beneficiário não possa ou não saiba assinar, motivo pelo qual a assinatura a rogo se constitui num instrumento legalmente admissível, útil e prático na apresentação da prova de vida.
- (9) Verificou-se igualmente que apenas algumas das provas de vida apresentavam selo branco.
- (10) O uso do selo branco apresenta-se como um símbolo de fé pública que tem como finalidade autenticar documentos, atestando a origem, a autenticidade e a sua força impositiva, considerando-se produtora a sua exigência nas declarações emanadas por entidades públicas.
- (11) Como já referido, a esmagadora maioria das provas de vida têm sido efetuadas através de declaração das dependências da CGD, tendo inclusivamente sido detetado um caso no qual a prova de vida foi atestada por declaração do Novo Banco¹², entidade que não se encontra elencada nas modalidades pré-definidas.
- (12) Verificou-se, ainda, que nestas situações os carimbos apostos no documento de prova de vida não são uniformes entre as dependências da CGD e que a assinatura do funcionário da CGD não é muitas vezes legível, sendo frequentemente substituída por mera rúbrica¹³, facto que acarreta riscos de fraude¹⁴ bem como dúvidas sobre a autenticidade dos documentos.

¹² Ex-costureira n.º 95850, Vicência Maria Fialho Vitorino. Novo Banco de Corroios.

¹³ A aposição da rúbrica não corresponde ao valor de uma assinatura, sendo apenas um seu auxiliar.

¹⁴ Conduta que constitui crime de falsificação ou contrafação de documento, previsto e punido no artigo 256.º do Código Penal.



- k. Posteriormente, concluído o processo relativo à prova de vida, a UnAp/CmdLog envia para a DSP uma listagem identificativa dos beneficiários que fizeram prova de vida, não apresentando, contudo, as provas de vida propriamente ditas. Neste âmbito, considera-se que o envio das provas de vida em questão, poderá constituir-se num procedimento de controlo interno adicional, contribuindo para a redução dos riscos de erro.
- l. Em relação a todos os beneficiários que não enviaram os documentos comprovativos da prova de vida e até prova em contrário, a DSP procede à suspensão do abono.
- m. Neste contexto e verificando-se uma suspensão por falta de apresentação de prova de vida, apurou-se que a UnAp/CmdLog não desencadeia de imediato as diligências necessárias para clarificação da situação do beneficiário, aguardando pela comunicação do óbito ou pela subsequente apresentação da prova de vida.
- n. Esta situação acarreta riscos de eficácia e eficiência no processamento do abono, bem como riscos de conformidade legal, na medida em que se poderá desconhecer, durante um considerável período temporal, o momento exato em que se extingue o direito ao subsídio, podendo estar em causa uma eventual regularização de abonos indevidos¹⁵.
- o. Contudo, não tendo sido confirmado o óbito do beneficiário, a UnAp/CmdLog no ano seguinte reitera, através de ofício, a necessidade de serem cumpridos os procedimentos da prova de vida, constituindo este procedimento uma boa prática.

Em sede de contraditório, a UnAp/CmdLog demonstrou ter já implementado na apresentação das provas de vida de 2018 o envio para a DSP das provas de vida, juntamente com a respetiva listagem de beneficiários, considerando-se deste modo acolhida a Recomendação 1 “**À UnAp/CmdLog para passar a enviar para a DSP as provas de vida digitalizadas, juntamente com a respetiva listagem de beneficiários.**”

Recomendação 2 - À UnAp/CmdLog para, nas situações de ausência de prova de vida, desencadear de imediato as diligências necessárias para clarificação da situação dos beneficiários e informar a DSP, tendo em vista a eventual regularização de abonos indevidos.

¹⁵ Pese embora a comunicação do óbito de um beneficiário constitua uma obrigação legal dos herdeiros, a mesma nem sempre se verifica. Todavia, pode ser verificada a sua ocorrência junto das Conservatórias do Registo Civil.



Em sede de contraditório, a UnAp/CmdLog chama a atenção para a dificuldade em desencadear de imediato as diligências necessárias para clarificação da situação dos beneficiários que não apresentam prova de vida, em virtude de poderem ocorrer alterações de moradas e contactos sem conhecimento da UnAp/CmdLog e por falta de pessoal na Unidade.

Mantém-se a Recomendação 2 por não terem sido alterados os seus pressupostos.

- p. Por outro lado, no âmbito da análise aos processos individuais, verificou-se um caso¹⁶ em que a UnAp/CmdLog comunicou à DSP que a beneficiária apresentou a prova de vida para o pagamento do SubApos OGFE em 2018, sendo que no respetivo processo constam apenas provas de vida até 2015.
- q. Face ao sucedido, a UnAp/CmdLog notificou a beneficiária, para que fosse enviada a prova de vida.
- r. Foi identificado um outro caso¹⁷ em que a beneficiária se encontra a auferir o abono, sem que a respetiva prova de vida conste do processo existente na UnAp/CmdLog.

Em sede de contraditório, a UnAp/CmdLog demonstrou ter entretanto contactado os beneficiários e/ou familiares dos beneficiários, bem como obtido as correspondentes provas de vida em falta, considerando-se deste modo acolhida a Recomendação 3 “À UnAp/CmdLog que comunique à DSP a inexistência de prova de vida para efeitos de suspensão do SubApos OGFE dos referidos beneficiários e que diligencie no sentido de apurar o seu eventual falecimento.”.

- s. Relativamente às situações em que o beneficiário falece, constatou-se que a UnAp/CmdLog, após a comunicação pelos herdeiros¹⁸, informa de imediato a DSP para proceder a eventuais regularizações, em conformidade com as disposições legais, a qual procede às notificações para reposição de eventuais abonos indevidos auferidos após a data do óbito.
- t. Face ao supra exposto, considera-se que os procedimentos auditados são, de um modo geral, adequados, subsistindo a necessidade de serem expressos em regulamentação interna, designadamente os relacionados com a instrução inicial dos processos e com o

¹⁶ Ex-costureira n.º 88544, Maria de Lourdes Sequeira Alves.

¹⁷ Ex-costureira n.º 81280, Aurora de Freitas Pereira Proença.

¹⁸ Declaração de óbito.



processamento das provas de vida, de modo a mitigar riscos de ineficiências ou de pagamentos indevidos.

- u. No que concerne ao cumprimento e verificação dos requisitos legais constantes do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41892, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 218/76, constata-se que a quase totalidade do universo foi objeto de reconhecimento do direito por parte das OGFE.
- v. Quanto os novos requerimentos, presentemente são objeto de análise e parecer por parte da DSP, tendo-se verificado que nos processos auditados, os requisitos são enquadráveis no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76.
- w. Relativamente à determinação do montante do SubApos OGFE a auferir por cada beneficiário e apesar de se constatar que o conteúdo do Decreto-Lei n.º 218/76 se encontra desatualizado e a sua redação não se revelar totalmente clara na apresentação da forma de cálculo, nem na sua aplicabilidade aos diferentes universos abrangidos, considera-se não ser produtora uma proposta de alteração ao mesmo, pelo tempo que poderia demorar e por se prever a sua inutilidade superveniente a médio prazo.
- x. Neste entendimento, considera-se fundamental a prolação de normativos internos que permitam clarificar e balizar os conceitos vertidos no referido diploma legal, designadamente no que se refere à subsunção das situações analisadas nos respetivos parágrafos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76, assim como concretizar a forma de cálculo a aplicar, por forma a reduzir o risco de conformidade legal e de ambiguidade interpretativa por parte dos seus aplicadores.

Recomendação 4a - *À DSP para que estabeleça a metodologia a utilizar no processamento do SubApos OGFE, nomeadamente definindo os requisitos de tempo de serviço e de idade bem como a correspondente fórmula de cálculo do SubApos OGFE.*

Em sede de contraditório, a DSP evidenciou ter definido neste período parte da metodologia a utilizar no processamento do SubApos OGFE, nos termos propostos no projeto de relatório de auditoria, alterando-se deste modo a Recomendação 4 “**À DSP que estabeleça a metodologia a utilizar no processamento do SubApos OGFE, nomeadamente sobre:**

1. Documentação necessária para instrução dos processos do SubApos OGFE;

2. Prazos de apresentação de provas de vida pelos beneficiários;



3. Modalidades de apresentação de prova de vida e concretização das entidades externas competentes para declarar a mesma;

4. Procedimentos a executar pela UnAp/CmdLog no processamento da prova de vida e das certidões de óbito;

5. Eventualmente procedimentos a executar por outras U/E/O perante a apresentação de requerimentos, provas de vida ou certidões de óbito.

6. Requisitos de tempo de serviço e de idade e correspondente fórmula de cálculo do SubApos OGFE.a revisão do PGRIC no sentido de identificar potenciais riscos de corrupção associados às deslocações em missão oficial ao estrangeiro”.

- y. Considerando os processos analisados, verifica-se que os pagamentos se encontram a ser efetuados em conformidade com o despacho de autorização do abono.
- z. Foram identificadas quatro situações que constam no Sistema de Vencimentos do Exército¹⁹ como “S. Temporário”²⁰, tratando-se na verdade de SubsApos OGFE, cuja correção da designação foi já promovida pela DSP.
- aa. Foram identificadas outras duas situações constando no mesmo Sistema como SubsApos OGFE, tratando-se contudo de “Pensões por Vítimas de Acidentes em Serviço”²¹, cuja correção da designação se encontra a ser promovida pela DSP.
- bb. Constata-se ainda que a UnAp/CmdLog não tem acesso aos boletins de vencimentos dos beneficiários do SubApos OGFE, não possuindo igualmente informação sobre o início ou cancelamento dos pagamentos e sobre os valores efetivamente pagos aos beneficiários.
- cc. Deste modo, a UnAp/CmdLog não tem forma de confirmar o processamento das alterações comunicadas à RA/DSP, nem dispõe de informação para prestação de esclarecimentos diretamente aos beneficiários.

¹⁹ Sistema informático de processamento dos vencimentos, em uso na DSP.

²⁰ Ex-costureiras: n.º 87262, Maria Fernanda F. Fernandes Laranjo; n.º 92835, Esmeraldina da Silva Machado Dinis; n.º 93718, Maria da Glória Mendes Castro Afonso. Decorrente do parágrafo 5.º do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76 de 27 de março: “Ao pessoal com menos de 55 anos de idade e mais de um ano de serviço, pessoalmente prestado em regime de tarefa, ao qual não possa ser garantido trabalho em regime externo, nem assegurada a integração em regime interno, será abonado um subsídio temporário a fixar de harmonia com os critérios vigentes no sector, que cessará pela colocação, ou injustificada recusa, em lugares e funções compatíveis com a sua situação e subsequente inscrição na Caixa Geral de Aposentações, quando forem preenchidos os requisitos referidos no § 3.º, e quando haja conseguido qualquer outra colocação, emprego ou trabalho remunerado.”

²¹ Informação n.º 206/RA/2014 de 10 de dezembro.



Em sede de contraditório, a DSP evidenciou diligências no sentido de permitir o acesso à UnAp/CmdLog dos boletins de vencimentos dos beneficiários do SubApos OGFE aos diligenciado, considerando-se deste modo acolhida a Recomendação 5 “À DSP que permita à UnAp/CmdLog o acesso aos Boletins de Vencimentos dos beneficiários do SubApos OGFE.”

- dd. Relativamente ao arquivo documental, constata-se que os originais dos processos elaborados pela OGFE estão à guarda da Secção de Pessoal da UnAp/CmdLog, encontrando-se bem organizado, por processos individuais, contendo a documentação relativa ao requerimento do SubApos OGFE e respetivas provas de vida anuais.
- ee. Porém, não consta neste arquivo informação relativa ao cálculo dos valores do SubApos OGFE efetuado pelas OGFE, presumindo-se que conste dos arquivos da área logística e financeira do antigo estabelecimento fabril.
- ff. Quanto aos processos em arquivo na DSP, verifica-se igualmente que se encontram completos e bem arquivados, contendo toda a documentação relativa à análise e ao despacho dos respetivos requerimentos.
- gg. Na UnAp/CmdLog e como já referido, a responsabilidade de conservação e administração dos processos e das provas de vida dos beneficiários do SubApos OGFE está atribuída à Secção de Pessoal.
- hh. Quanto aos efetivos, a Secção de Pessoal encontra-se deficitária em termos de pessoal face ao QOP previsto. Dispõe apenas de 1/3 oficiais, 3/4 sargentos e 3/5 funcionários civis, e não possui chefe da secção.
- ii. Apesar do empenho evidenciado no decorrer dos trabalhos de auditoria pelos elementos que trabalham os processos relativos às ex-costureiras, a falta de pessoal põe em risco o cumprimento de todas as tarefas acometidas à secção, nomeadamente o processamento de todos atos administrativos de gestão de pessoal ocorridos nas diversas U/E/O do CmdLog²².

Recomendação 6a - À DARH para prover as necessidades de pessoal apresentadas pela UnAp/CmdLog.

²² Foi possível verificar que existe igualmente um atraso significativo no processamento de outros abonos com volume processual relevante no CmdLog, como os processos de horas extraordinárias e de ajudas de custo.



Em sede de contraditório, a UnAp/CmdLog evidenciou ter diligenciado junto do CmdPess informando as necessidades de pessoal e solicitando a sua colocação²³, alterando-se desse modo a Recomendação 6 “**À UnAp/CmdLog para apresentar superiormente as carências de recursos humanos, tendo em vista a adequado cumprimento da missão de apoio administrativo-logístico.**”, produzindo-se a recomendação 6a.

5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

- a. O Projeto de Relatório foi submetido a exercício de contraditório por parte da DSP e da UnAp/CmdLog, constando as respostas nos anexos B e C respetivamente.
- b. Os comentários apresentados pelas entidades mereceram a análise da equipa de auditoria, tendo justificado alterações nas recomendações n.º 4 e 6 do Projeto de Relatório, bem como a anulação das recomendações n.ºs 1, 3, e 5 por terem sido já acolhidas.

6. CONCLUSÕES

Considerando os trabalhos de auditoria realizados e tendo como referência o objetivo geral definido, retiram-se as seguintes conclusões:

- a. Conformidade legal das normas e procedimentos internos para o processamento do SubApos OGFE:
 - (1) Constatou-se a inexistência de normativos internos que concretizem a documentação necessária para instrução dos processos, bem como para a tramitação das provas de vida, aspeto, entretanto já sanado pela DSP;
 - (2) Detetaram-se dois casos de inexistência de prova de vida, que, entretanto, foram obtidas;
 - (3) Verificou-se que perante a falta de apresentação da prova de vida, não são desencadeadas as diligencias necessárias para conhecer o momento exato em que se extingue o direito ao SubApos OGFE, acarretando o risco de conformidade legal por pagamento indevido do abono.
 - (4) Face ao exposto, foram emitidas recomendações (tendo parte já sido acolhida pela DSP e UnAp/CmdLog) no sentido de serem mitigados os riscos de conformidade legal.
- b. Eficácia e eficiência do processamento do SubApos OGFE:

²³ Nota n.º SECPRESSUAP-2018-004045 da UnAp/CmdLog, de 04Jun2018.



- (1) Apesar da inexistência de normativos internos que regulem os procedimentos e a documentação do processamento do SubApos OGFE, estes consideram-se de uma forma geral adequados, tendo em conta a idade avançada dos beneficiários. Todavia, existem aspetos passíveis de serem melhorados;
 - (2) Identificou-se a existência de risco de fraude na autenticidade das provas de vida, especialmente as que ainda são apresentadas através de instituições bancárias, aspeto já sanado pela DSP;
 - (3) Identificaram-se igualmente seis situações que apresentaram erros na designação do tipo de abono no Sistema de Vencimentos do Exército (pensões por vítimas de acidentes em serviço e subsídio de aposentação temporário), prontamente corrigidas pela DSP;
 - (4) Constatou-se que a UnAp/CmdLog não possuía acesso aos boletins de vencimento dos beneficiários, o que inviabilizava dessa forma a informação sobre o início e/ou cancelamento dos pagamentos nem sobre os valores efetivamente pagos, lacuna igualmente já sanada pela DSP;
 - (5) Verificou-se que os arquivos dos processos do SubApos OGFE, tanto da UnAp/CmdLog como da DSP se encontram bem organizados, contendo a documentação relativa ao requerimento, respetivas provas de vida anuais, documentação relativa à análise e ao despacho dos requerimentos;
 - (6) Constatou-se ainda que a Secção de Pessoal da UnAp/CmdLog se apresenta deficitária em pessoal face ao QOP (Quadro Orgânico de Pessoal), (podendo inclusivamente encontrar-se desajustado face ao volume de tarefas acometidas à Unidade), facto que se estará a refletir num atraso muito significativo no processamento de todos os abonos²⁴.
 - (7) Neste quadro, são apresentadas recomendações no sentido de serem ultrapassados os fatores geradores das ineficiências detetadas.
- c. Salienta-se a atitude de cooperação e de contribuição para a melhoria dos processos por parte das entidades visitadas, nomeadamente a grande disponibilidade e prontidão apresentada pela DSP na resolução das situações que foram sendo identificadas ao longo da auditoria, e a melhoria contínua que a UnAp/CmdLog tem vindo a desenvolver no processamento administrativo dos documentos dos beneficiários do SubApos OGFE.

²⁴ De acordo com informação confirmada junto da DSP, é de aproximadamente seis meses nas ajudas de custo por e de nove meses nas horas extraordinárias.

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CC	Código Civil
CEME	Chefe do Estado-Maior do Exército
CGD	Caixa Geral de Depósitos
ChAT	Chefia de Abonos e Tesouraria
CmdLog	Comando da Logística
CN	Código do Notariado
CPC	Código do Processo Civil
DARH	Direção de Administração de Recursos Humanos
DSP	Direção de Serviços de Pessoal
DSF	Direção dos Serviços de Finanças
GEN	General
LOE	Lei Orgânica do Exército
Maj	Major
MIA	Modelo Individual de Alteração
OGFE	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento
PAAD	Plano de Auditorias de Abonos e Descontos
QOP	Quadro Orgânico de Pessoal
RA	Repartição de Abonos
RAG	Repartição de Assuntos Gerais
SubApos	Subsídio de Aposentação a Pessoal Externo
TCor	Tenente-Coronel
TGEN AGE	Tenente-General Ajudante-General do Exército
TGEN QMG	Tenente-General Quartel-Mestre-General
TSup	Técnico-Superior
UnAp	Unidade de Apoio



ANEXOS

- A** - Fluxograma do processo auditado
- B** – Exercício do contraditório – DSP
- C** – Exercício do contraditório - UnAp/CmdLog

Comando do Pessoal, Porto, 12 de outubro de 2018

A Equipa de Auditoria

TCor António Manuel de Jesus Coelho dos Santos

Maj António Marco Sá Machado