



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. Vista com apelo.
2. Apuro as recomendações,

07 mai 19

1. FICHA TÉCNICA DA AUDITORIA

FICHA TÉCNICA	
<b>Referência</b>	AUDIT/02/2018
<b>Período da auditoria</b>	01JUL018 – 30SET2018
<b>Processo auditado</b>	Subsídio de Aposentação a Pessoal Externo das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (SubApos OGFE) (ex-costureiras)
<b>Entidades visitadas</b>	Repartição de Abonos da Direção de Serviços de Pessoal (RA/DSP) Unidade de Apoio do Comando da Logística (UnAp/CmdLog)
<b>Tipo de Auditoria</b>	Auditoria combinada (auditoria de conformidade e auditoria de resultados)
<b>Âmbito e objetivo geral</b>	Apurar a conformidade legal e apreciar a eficácia e a eficiência do processamento do SubApos OGFE
<b>Objetivos específicos</b>	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.
<b>Período abrangido</b>	OUT2017 – JUL2018
<b>Metodologia</b>	Método Direto, predominando os procedimentos substantivos dirigidos diretamente às operações do processamento dos abonos e descontos.
<b>Equipa de auditoria</b>	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.<sup>a</sup> 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 abonos<sup>1</sup>.
- (6) Salieta-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.

---

<sup>1</sup> 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. Condicionaismos

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.<sup>a</sup> 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.”<sup>2</sup>*

<sup>2</sup> 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 OGFE<sup>3</sup> 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.<sup>a</sup> Ex.<sup>a</sup> 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)<sup>4</sup> e do respetivo Decreto Regulamentar<sup>5</sup>.

**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.<sup>a</sup> 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.<sup>a</sup> o GEN CEME, de 06Fev, e através do despacho n.º 2509/2018 do Exmo. TGEN AGE<sup>6</sup>, 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.

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

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

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

<sup>6</sup> Publicado no Diário da República, 2.<sup>a</sup> 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.<sup>a</sup> 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**

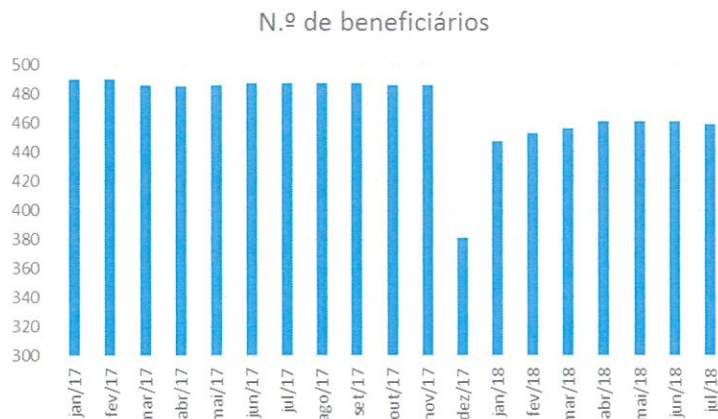
JAN	122.761,79
FEV	119.524,35
MAR	118.039,17
ABR	118.932,89
MAI	118.972,42
JUN	119.439,78
JUL	117.999,90
AGO	117.999,90
SET	117.999,90
OUT	117.745,72
NOV	117.745,72
DEZ	91.792,15
13MÊS	117.355,98
14MÊS	117.990,90
<b>TOTAL</b>	<b>1.634.309,57</b>

(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 requerimentos<sup>7</sup>.

## 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.

<sup>7</sup> 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.<sup>a</sup> 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.<sup>a</sup> Ex.<sup>a</sup> 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

E<sub>0</sub> – Erro amostral tolerável

n<sub>0</sub> – 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.<sup>a</sup> o GEN CEME, que por subdelegação de competências<sup>8</sup> 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 Exército<sup>9</sup>.
- 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 Freguesia<sup>10</sup> 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;

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

<sup>9</sup> Aprovado através do despacho de 03Fev1986 de S. Ex.<sup>a</sup> o GEN CEME.

<sup>10</sup> 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 subsídio<sup>11</sup>.
- 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.”*
- 

<sup>11</sup> 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 Banco<sup>12</sup>, 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 rúbrica<sup>13</sup>, facto que acarreta riscos de fraude<sup>14</sup> bem como dúvidas sobre a autenticidade dos documentos.

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

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

<sup>14</sup> 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 indevidos<sup>15</sup>.
- 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.

<sup>15</sup> 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 caso<sup>16</sup> 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 caso<sup>17</sup> 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 herdeiros<sup>18</sup>, 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

<sup>16</sup> Ex-costureira n.º 88544, Maria de Lourdes Sequeira Alves.

<sup>17</sup> Ex-costureira n.º 81280, Aurora de Freitas Pereira Proença.

<sup>18</sup> 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 Exército<sup>19</sup> como “S. Temporário”<sup>20</sup>, 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”<sup>21</sup>, 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.

<sup>19</sup> Sistema informático de processamento dos vencimentos, em uso na DSP.

<sup>20</sup> Ex-costureiras: n.º 87262, Maria Fernanda F. Fernandes Laranjo; n.º 92835, Esmeraldina da Silva Machado Dinis; n.º 93718, Maria da Gloria 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.”

<sup>21</sup> 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 CmdLog<sup>22</sup>.

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

<sup>22</sup> 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 colocação<sup>23</sup>, 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:

<sup>23</sup> Nota n.º SECPSSUAP-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 abonos<sup>24</sup>.
  - (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.

<sup>24</sup> 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**

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