

# Auditoria às prestações por morte do sistema previdencial

Relatório n.º 8/2019

2.ª SECÇÃO



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS





---

Processo n.º 19/2018 – Audit

**Auditoria às prestações por morte do sistema  
previdencial**

**Relatório**

**janeiro 2019**





## SINOPSE

A auditoria teve por objeto as prestações por morte no âmbito do sistema previdencial, que compreendem as pensões de sobrevivência, o subsídio por morte e o reembolso das despesas de funeral, cuja despesa representou, em 2017, cerca de 12% da despesa corrente do sistema previdencial, correspondente a € 2.004 milhões.

A auditoria detetou pagamentos indevidos de pensões de sobrevivência e de direito próprio a falecidos, que ascenderam a € 4 milhões, sendo € 3,7 milhões referentes a pensões de sobrevivência cessadas, em 2016 e 2017, mais de um ano após o óbito dos beneficiários.

Relativamente às pensões de sobrevivência pagas indevidamente, no total de € 3,7 milhões, o Tribunal apurou que:

- € 1,9 milhões não foram registados como dívida quando foram cessadas as pensões, nem foram desencadeados quaisquer procedimentos tendentes à sua recuperação, o que é suscetível de gerar responsabilidade financeira punível com multa para os membros do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. e para o Diretor do Centro Nacional de Pensões.
- € 1,8 milhões foram registados como dívida quando cessaram as pensões, tendo sido recuperados € 614 mil.

O Tribunal concluiu, ainda, que:

- os procedimentos implementados no Instituto da Segurança Social, I.P., não asseguram a cessação do pagamento de pensões após o óbito dos beneficiários;
- subsistem insuficiências de interconexão nas bases de dados da segurança social que continuam a constituir-se como efetivas limitações à rigorosa concessão e suspensão de prestações sociais.

O Tribunal de Contas recomenda ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social a realização de uma auditoria ao Sistema de Informação de Pensões e que, em articulação com o Ministro das Finanças e com a Ministra da Justiça, promova a resolução das divergências ou incongruências dos dados pessoais dos beneficiários residentes nos sistemas aplicacionais.

Ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., o Tribunal recomenda:

- o levantamento de todas as situações de pagamentos de pensões após o óbito dos beneficiários, por forma a assegurar-se de que não existem outros casos em que não foram acionados procedimentos de recuperação dos valores indevidamente pagos;
- a implementação de procedimentos de controlo interno que assegurem a suspensão do pagamento de pensões no mês seguinte à data do óbito.





---

## ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS .....	2
ÍNDICE DE FIGURAS.....	2
FICHA TÉCNICA .....	3
<b>I. SUMÁRIO.....</b>	<b>5</b>
1. <i>Conclusões e observações de auditoria</i> .....	5
2. <i>Recomendações</i> .....	9
<b>II. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
3. <i>Fundamento, âmbito e objetivos</i> .....	11
4. <i>Metodologia e procedimentos</i> .....	11
5. <i>Condicionantes, limitações e colaboração</i> .....	11
6. <i>Exercício do contraditório</i> .....	12
<b>III. DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>16</b>
7. <i>Enquadramento legal e organizacional</i> .....	16
7.1. – <i>Instituto da Segurança Social, I.P.</i> .....	18
7.1.1. – <i>Centro Nacional de Pensões</i> .....	18
7.1.2. – <i>Departamento de Gestão e Controlo Financeiro</i> .....	22
7.2. – <i>Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.</i> .....	23
7.3. – <i>Instituto de Informática, I.P.</i> .....	24
8. <i>Fontes de informação</i> .....	24
8.1. – <i>Metodologia</i> .....	24
8.2. – <i>Tratamento e análise da informação – extração de amostras</i> .....	25
8.3. – <i>Condicionantes no cruzamento e análise de dados</i> .....	28
9. <i>Ações de controlo anteriores</i> .....	29
10. <i>Observações</i> .....	34
10.1. – <i>Procedimentos de registo e confirmação de óbitos</i> .....	34
10.2. – <i>Procedimentos de recuperação de montantes pagos indevidamente</i> .....	36
10.3. – <i>Resultados das situações examinadas</i> .....	39
10.3.1. – <i>Cessação de pensões de sobrevivência por óbito do beneficiário</i> .....	39
10.3.2. – <i>Cessação de pensões por alteração dos critérios de atribuição</i> .....	43
10.3.3. – <i>Outras situações observadas</i> .....	46
10.4. – <i>Omissão do acionamento de mecanismos legais para recuperação de dívida</i> .....	52
<b>IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>56</b>
<b>V. EMOLUMENTOS .....</b>	<b>56</b>
<b>VI. DECISÃO.....</b>	<b>56</b>



---

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – N.º DE PROCESSOS REMETIDOS AO NAJ PARA RECUPERAÇÃO DE DÍVIDA – 2015-2017 ..	38
QUADRO 2 – DESPESA ANUAL COM PENSÕES EM PAGAMENTO EM 2016 E EM 2017.....	39
QUADRO 3 – DESFASAMENTO TEMPORAL ENTRE A DATA DO ÓBITO E A CESSAÇÃO DA PENSÃO.....	40
QUADRO 4 – PAGAMENTOS INDEVIDOS DE PENSÕES CESSADAS EM 2016 E 2017 .....	41
QUADRO 5 – CASOS COM REGISTO DE ÓBITO DOS BENEFICIÁRIOS E COM PENSÕES NÃO CESSADAS .	42
QUADRO 6 – ORIGEM DA INFORMAÇÃO PARA REGISTO DO ÓBITO .....	43
QUADRO 7 – INFORMAÇÃO REGISTADA NAS DIVERSAS APLICAÇÕES DO ISS/CNP – CASO 1.....	46
QUADRO 8 – INFORMAÇÃO REGISTADA NAS DIVERSAS APLICAÇÕES DO ISS/CNP – CASO 2 .....	47
QUADRO 9 – INFORMAÇÃO REGISTADA NAS DIVERSAS APLICAÇÕES DO ISS/CNP – CASO 3 .....	47

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – APLICAÇÕES INFORMÁTICAS DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL .....	22
FIGURA 2 –PROCESSAMENTO DE PENSÕES E SUBSÍDIO POR MORTE.....	23





---

## FICHA TÉCNICA

### COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

**Auditor-coordenador**  
José António Carpinteiro

**Auditor-chefe**  
Jorge Santos Silva

### EQUIPA DE AUDITORIA

Fernando Prego  
(Auditor)

Cristina Dias Anastácio  
(Técnica Verificadora Superior)

Ana Mafalda Vieira  
(Técnica Superior)

Elsa Gomes  
(Técnica Superior)

### **Apoio Jurídico**

Ana Bravo de Campos  
(Auditora)



SIGLAS	DESIGNAÇÃO
AT	<i>Autoridade Tributária e Aduaneira</i>
BDC	<i>Base de Dados de Cálculo</i>
BDP	<i>Base de Dados de Pensionistas</i>
BNDBU	<i>Banco Nacional de Dados de Beneficiários e Utentes</i>
CD	<i>Conselho Diretivo</i>
CDF	<i>Consulta de Dados das Finanças</i>
CNP	<i>Centro Nacional de Pensões</i>
CPA	<i>Código do Procedimento Administrativo</i>
DGCF	<i>Departamento de Gestão e Controlo Financeiro</i>
ETIR	<i>Equipa de Tratamento da Informação e Reclamações</i>
GAQGR	<i>Gabinete de Auditoria, Qualidade e Gestão de Risco</i>
GR	<i>Gestão de Remunerações</i>
IDQ	<i>Identificação e Qualificação do Beneficiário</i>
IGFEJ	<i>Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.</i>
IGFSS	<i>Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.</i>
IGMTSSS	<i>Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social</i>
II	<i>Instituto de Informática, I.P.</i>
IP	<i>Instituto Público</i>
IRN	<i>Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.</i>
ISS	<i>Instituto da Segurança Social, I.P.</i>
LOPTC	<i>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas</i>
MTSSS	<i>Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social</i>
NAJ	<i>Núcleo de Apoio Jurídico</i>
NIC	<i>Número de Identificação Civil</i>
NIF	<i>Número de Identificação Fiscal</i>
PCGE	<i>Parecer sobre a Conta Geral do Estado</i>
RDF	<i>Reembolso de Despesas de Funeral</i>
RESSAA	<i>Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas</i>
SF	<i>Subsídio de Funeral</i>
SIF	<i>Sistema de Informação Financeira</i>
SIP	<i>Sistema de Informação de Pensões</i>
SISS	<i>Sistema de Informação da Segurança Social</i>
SM	<i>Subsídio por Morte</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>
UAD	<i>Unidade de Apoio à Direção</i>
UPPS	<i>Unidade de Processamento de Prestações de Sobrevivência</i>
UPPAI	<i>Unidade de Processamento de Prestações com Acordos Internacionais</i>



## I. SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2018, em sessão do Plenário da 2.ª Secção, através da Resolução n.º 3/2018 - 2.ª Secção, de 25 de janeiro, realizou-se uma auditoria orientada às prestações por morte enquadradas no âmbito do sistema previdencial, concedidas pela segurança social, que teve por objetivos essenciais avaliar se os procedimentos implementados, de registo e confirmação de óbitos, previnem o pagamento indevido de prestações e verificar se foram desencadeados os procedimentos legais de recuperação de montantes indevidamente pagos.

As principais conclusões e observações são as seguintes:

### 1. Conclusões e observações de auditoria

**Em 2016 e 2017, persistiam os pagamentos indevidos de pensões após o óbito dos beneficiários, assim como a ineficácia do Instituto da Segurança Social, I.P., na recuperação desses valores.**

*Cfr. pontos 8, 9 e 10*

O Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., não assegurou a efetividade do sistema de controlo interno instituído, por não ter:

1. garantido a suspensão e cessação dos pagamentos de pensões após o óbito dos beneficiários, o que gerou pagamentos indevidos que atingiram, pelo menos, € 4 milhões<sup>1</sup>;
2. assegurado a recuperação dos valores indevidamente pagos de prestações diferidas, na sequência do óbito dos beneficiários;
3. promovido a melhoria da qualidade dos dados nos sistemas de informação, que continuam a constituir limitações à suspensão e cessação de prestações sociais, com impacto no montante de prestações indevidamente processadas e pagas;
4. implementado procedimentos e mecanismos de controlo eficazes, designadamente no âmbito da articulação entre as entidades envolvidas no reconhecimento e tratamento de informação sobre óbitos e da cobrança dos montantes indevidamente pagos, tal como recomendado pelo Tribunal de Contas [2012 – 2016] e pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social [2013 -2015].
5. As insuficiências/exceções decorrentes do processo de cruzamento e integração da informação remetida pelo Ministério da Justiça com a constante nos sistemas de informação da segurança social, condicionam a atualização dos óbitos, protelando o pagamento de prestações a beneficiários falecidos.

**Os procedimentos de registo e confirmação de óbitos implementados não previnem o pagamento indevido de prestações.**

*Cfr. pontos 10.1 e 10.3*

<sup>1</sup> O montante apurado inclui pensões de sobrevivência (€ 3,7 milhões) e pensões de direito próprio (€ 0,4 milhões).



6. As exceções ocorridas no processo de integração da informação relativa a óbitos remetida pelo Ministério da Justiça não têm sido suficiente e tempestivamente tratadas.
7. Foram detetadas situações em que, tendo sido registado o óbito do beneficiário e cessada a pensão de direito próprio, manteve-se em pagamento a pensão de sobrevivência de que também fruía, por vários anos.

**Os pagamentos indevidos de pensões de sobrevivência, suspensas em 2016 e 2017, mais de um ano após o óbito do beneficiário, ascenderam a cerca de € 3,7 milhões.**

*Cfr. ponto 10.3*

8. A intempestividade no registo do óbito de beneficiários de pensões de sobrevivência, nalguns casos superiores a 10 anos, levou ao protelamento do seu pagamento, resultando num prejuízo para o erário público de € 3,7 milhões.
9. Nos casos auditados, a suspensão da pensão de sobrevivência foi, em média, de aproximadamente 6 anos, após a data do óbito do beneficiário.

**Não foram desencadeados procedimentos de recuperação de dívida de pensões de sobrevivência pagas indevidamente, no total de € 1,9 milhões.**

*Cfr. ponto 10.3 e 10.4*

10. Ao não reconhecer e acionar os mecanismos de recuperação de dívida, no total de € 1,9 milhões, o Instituto da Segurança Social, I.P., está a incumprir com o dever de identificar e interpelar o devedor das prestações indevidas e a incorrer na eventual prescrição do direito de restituição daquele montante nos cofres do Estado.
11. Pelo não acionamento dos mecanismos legais relativos a restituições devidas, incorrem os membros do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., e o diretor de segurança social do Centro Nacional de Pensões, por omissão da prática de atos devidos, em eventual infração financeira sancionatória, punível com multa.
12. Não foi registada contabilisticamente a dívida relativa aos pagamentos indevidos de pensões a beneficiários cujo débito não foi gerado na Base de Dados de Pensionistas. Em consequência, as demonstrações financeiras de 2016 e 2017, não refletem de forma verdadeira e apropriada as dívidas de terceiros.

**Existe falta de eficácia na recuperação de prestações pagas indevidamente.**

*Cfr. ponto 10.2*

13. Do total dos pagamentos indevidos de pensões de sobrevivência auditados (€ 3,7 milhões) apenas foram recuperados cerca de € 614 mil, *i.e.*, cerca de 16,7% da dívida.



14. Em resultado de constrangimentos na instrução de processos de dívida, bem como da priorização de outras tarefas em curso, o número de processos de dívida remetidos para cobrança coerciva pelas unidades processadoras ao núcleo de apoio jurídico, decresceu de 656 (€ 1,4 milhões) em 2015, para 132 (€ 0,8 milhões) em 2017.
15. Por incapacidade de identificar o devedor responsável pela restituição dos valores recebidos indevidamente, parte significativa dos processos de dívida são arquivados, ficando a aguardar o decurso do prazo de prescrição.

O Centro Nacional de Pensões obteve, de forma informal, informação relativa à titularidade e saldos de contas bancárias de beneficiários através do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., que, para o efeito, recorreu às instituições bancárias<sup>2</sup>.

*Cfr. ponto 10.2*

Existe uma exposição do sistema a incorreções e risco de fraude, por dependência da informação prestada por terceiros e veiculada por vias informais, para reconhecimento de factos determinantes da suspensão de prestações.

*Cfr. ponto 10.3*

16. Nos casos em que a pensão é paga por transferência bancária e, por insuficiência de saldo ou oposição dos titulares da conta, não são restituídos os montantes pagos indevidamente, o Centro Nacional de Pensões recorreu, para efeitos de identificação e interpelação do devedor, ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., que obteve através das instituições bancárias a identificação dos cotitulares e saldos das contas bancárias, não obstante este instituto não dispor de norma ou instrumento legal permissivo para o efeito.
17. Os serviços dependem de informação prestada pelos beneficiários, ou por terceiros, no que respeita a factos determinantes da suspensão de pensões, designadamente a alteração do estado civil e a ocorrência do óbito, o que expõe o sistema ao risco de fraude.
18. Esta situação é particularmente crítica no caso dos pensionistas residentes no estrangeiro, em que a comunicação do óbito depende, em grande medida, de informação prestada pelos familiares, como se verificou na maioria das situações examinadas.
19. Apesar de constituir um meio informal e não obrigatório, as comunicações remetidas por agências funerárias consubstanciam uma fonte de informação relevante para registo de óbitos.

---

<sup>2</sup> Factualidade que é suscetível de configurar eventual violação de segredo profissional. Elementos probatórios constantes do Volume VI do processo de auditoria.



Subsistem insuficiências nas bases de dados da segurança social que continuam a constituir-se como efetivas limitações à rigorosa concessão e suspensão de prestações sociais, com reflexo significativo no montante de prestações indevidamente processadas e pagas.

*Cfr. pontos 9 e 10.3*

20. O Instituto de Informática, I.P., endereça ao Centro Nacional de Pensões a resolução dos erros/exceções de integração da informação sobre óbitos proveniente do Ministério da Justiça, provocando constrangimentos ao normal desenvolvimento de outros trabalhos em curso.
21. A Base de Dados de Pensionistas não dispõe de informação completa e fiável, que garanta que os indicadores estatísticos divulgados correspondem ao tempo médio de deferimento efetivo/real, tendo-se observado existirem linhas sem registo de data de entrada dos requerimentos e data de deferimento, bem como, datas de deferimentos anteriores à data de entrada dos requerimentos, o que prejudica a fiabilidade dos tempos médios de deferimento divulgados.
22. Do universo de 740.631 pensões de sobrevivência em pagamento em 2017, foram pagas 9.047 pensões sem número de identificação fiscal associado, incluindo a beneficiários nascidos já na vigência e obrigatoriedade de obtenção do cartão de cidadão.
23. Não estão implementados mecanismos de controlo que alertem e assegurem a cessação automática das pensões de sobrevivência concedidas a cônjuges e ex-cônjuges, nos casos em que o período de cinco anos concedido é prorrogado, logo que ocorra a cessação do direito à pensão por parte dos descendentes, tendo-se detetado pensões que estão presentemente ativas, não obstante o direito às mesmas ter cessado.
24. Foram ainda detetados pagamentos de pensões de sobrevivência, sem número de identificação fiscal associado, a beneficiários da segurança social com registo de óbito na base de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira.



## 2. Recomendações

Atentas as conclusões e observações da auditoria recomenda-se:

*Ao Ministro do Trabalho,  
Solidariedade e Segurança Social*

1. Programar, em articulação com o Ministro das Finanças e com a Ministra da Justiça, as medidas necessárias para a resolução das divergências ou incongruências dos dados residentes nos sistemas aplicativos, de modo a garantir que a informação relevante, respeitante a beneficiários, é integrada, atempadamente e na sua plenitude, no Sistema de Informação de Pensões.
2. Considerar a realização de uma auditoria ao Sistema de Informação de Pensões, incluindo a avaliação da fiabilidade dos relatórios estatísticos sobre os níveis de serviço e dos procedimentos de recuperação da dívida instituídos, tendo em vista a identificação e correção das falhas apontadas neste relatório, abrangendo um período temporal alargado (2013-2018).
3. Providenciar pela elaboração e remessa ao Tribunal de Contas de um relatório sobre o ponto de situação da implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, sobre as matérias objeto da presente auditoria, reportando as medidas/ações realizadas e a realizar (calendarização e plano de ação).

*Ao Conselho Diretivo do  
Instituto da Segurança Social,  
I.P.*

1. Determinar o levantamento de todas as situações de pagamentos indevidos de pensões, tendo por referência a metodologia empregue nesta auditoria, ou outra adequada, por forma a confirmar se existem, ou não, outros casos para os quais não foram desencadeados procedimentos de recuperação da dívida e a assegurar-se que não se completará o prazo de prescrição.
2. Instituir procedimentos de controlo efetivos que assegurem o cumprimento do quadro legal quanto:
  - i. À cessação das condições de atribuição de prestações:
    - Suspensão do pagamento da pensão de sobrevivência no mês seguinte à data do óbito do beneficiário;
    - Suspensão, em simultâneo, do pagamento da pensão de direito próprio e da pensão de sobrevivência (direito derivado), no mês seguinte à data do óbito do beneficiário;



- 
- Suspensão, em simultâneo, da pensão de sobrevivência do cônjuge, ou ex-cônjuge, que beneficia da prorrogação do direito à pensão, quando ocorra a cessação do direito à pensão por parte dos descendentes.
  - ii. À recuperação de valores pagos indevidamente:
    - Identificação e interpelação tempestiva do devedor;
    - Emissão de nota de débito e registo contabilístico.
  - iii. À não acumulação de subsídio de funeral com subsídio por morte e/ou reembolso de despesas de funeral.
3. Promover a adoção de medidas adicionais de controlo do pagamento de prestações por morte, introduzindo, designadamente, a prova de vida para residentes no estrangeiro, à semelhança da prática adotada por outros países da União Europeia.
  4. Assegurar que é efetuada a participação ao Ministério Público sempre que existam indícios de conduta ilícita, por recebimento indevido de prestações.
  5. Assegurar que o Sistema de Informação Financeira reflete de forma inequívoca e transparente a informação registada no Sistema de Informação de Pensões.
- Ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., e ao Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.*
1. Rever os procedimentos internos instituídos no contacto com as instituições bancárias, assegurando que as informações são obtidas de forma inequivocamente legal.





## II. INTRODUÇÃO

### 3. Fundamento, âmbito e objetivos

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2018, aprovado em sessão do Plenário da 2.<sup>a</sup> Secção, através da Resolução n.º 3/2018 – 2.<sup>a</sup> Secção, de 25 de janeiro, realizou-se uma auditoria às prestações por morte no âmbito do sistema previdencial.

A auditoria realizada incidiu sobre as prestações por morte processadas em 2016 e em 2017, com extensão, sempre que necessário, a anos anteriores e/ou posteriores, numa perspetiva de exame integral dos processos objeto de apreciação.

Constituíram objetivos da auditoria:

1. verificar se os procedimentos de controlo interno implementados previnem o pagamento indevido de prestações;
2. avaliar os procedimentos instituídos de registo e confirmação de óbitos;
3. verificar se foram desencadeados os procedimentos legais de recuperação de montantes indevidamente pagos.

### 4. Metodologia e procedimentos

Na realização desta auditoria foram observados princípios, métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria e de procedimentos aprovados pelo TC.

Os trabalhos incluíram: *(i)* a identificação e o estudo do quadro normativo vigente aplicável às prestações por morte do sistema previdencial; *(ii)* a recolha, análise e cruzamento de bases de dados; *(iii)* a análise de informação registada na Base de Dados de Pensionistas (BDP) e da correspondente informação em suporte papel, recolhida junto do Centro Nacional de Pensões (CNP), designadamente na Unidade de Processamento de Prestações de Sobrevivência (UPPS), na Unidade de Apoio à Direção (UAD) e no Núcleo de Apoio Jurídico (NA)), para um conjunto de processos selecionados e *(iv)* a realização de entrevistas, testes de conformidade e confirmações.

### 5. Condicionantes, limitações e colaboração

Realça-se a colaboração e a disponibilidade demonstrada pelos dirigentes e funcionários contactados na disponibilização da informação e em prestar os esclarecimentos solicitados. Contudo, salientam-se as incoerências identificadas nos dados disponibilizados (*e.g.* datas incorretas [de que é exemplo o registo da mesma data como de nascimento e de óbito do beneficiário], distintas datas de óbito em diferentes tabelas/ficheiros), em conjunto com os constrangimentos decorrentes da qualidade daqueles dados (*e.g.* nomes abreviados, ausência de número de identificação fiscal (NIF) e de número de identificação civil (NIC)) e a diversidade de sistemas de informação em uso, que foi necessário consultar no âmbito dos testes à amostra examinada, contribuindo para a delonga do processo. Salienta-se, ainda, que não foi facultada informação relativa ao total de débitos emitidos de pensões indevidamente pagas registadas na BDP, facto que condicionou a análise realizada<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Em contraditório, a Presidente do CD do II alega que *“A informação de pensões e prestações por morte que foi fornecida no âmbito da auditoria às prestações por morte do sistema previdencial correspondeu ao solicitado.”*. Salienta-se que a observação se reporta a solicitação endereçada ao Diretor do CNP que, tendo informado, em 27 de setembro de 2018, que a mesma seria *“A obter em breve, a partir de informação do Instituto de Informática.”*, não concretizou o seu envio.



## 6. Exercício do contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório, previsto nos art.ºs 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o relato de auditoria foi remetido aos seguintes responsáveis para se pronunciarem sobre o seu conteúdo:

- Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.;
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.;
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática, I.P.;
- Diretor do Centro Nacional de Pensões;
- Aos responsáveis individuais identificados no Anexo – I do Relatório.

Todos os responsáveis notificados se pronunciaram sobre o conteúdo do relato de auditoria.

As alegações apresentadas foram analisadas, tidas em consideração na redação final do presente Relatório e, ainda, reproduzidas, em síntese, nas partes tidas como relevantes nos pontos do Relatório a que respeitam. Com o objetivo de contribuir para o mais amplo esclarecimento dos cidadãos, o Tribunal entende fazer constar do Volume II, na íntegra, todas as respostas apresentadas.

As alegações apresentadas pelo Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., foram subscritas pelo Diretor do Centro Nacional de Pensões e pelos responsáveis individuais notificados.

Das alegações recebidas, destaca-se o seguinte:

### ▪ **Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social**

O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social pronunciou-se, essencialmente, sobre o projeto de recomendações que lhe foram dirigidas, informando ainda sobre as medidas legislativas e de caráter gestor que foram adotadas pelo Ministério e pelos organismos da segurança social, no âmbito do objeto da auditoria.

Assim, no que concerne à recomendação para determinar, em articulação com o Ministro das Finanças e com a Ministra da Justiça, as medidas necessárias para a resolução das divergências ou incongruências dos dados residentes nos sistemas aplicativos, o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que *“(...) a necessidade de introdução de melhorias (...)”* no processo *“(...) de troca de informação relativa a óbitos com o Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça (...)”* levou à *“(...) inclusão de uma medida específica de modernização administrativa no âmbito do Simplex+ (...), com o objetivo de desenvolver um serviço de interoperabilidade que permita informar de forma mais célere e segura os óbitos e as respetivas datas, sendo que decorrem os trabalhos entre os serviços competentes dos dois ministérios, por forma a assegurar a concretização daquela medida.”*

Refere, ainda, que *“(...) foi igualmente apresentada e aprovada uma norma na Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2019, no sentido de habilitar a interconexão dos dados necessários para o registo do óbito no Sistema de Informação da Segurança Social. (...) Desta forma será possível no ano de 2019 a obtenção diária de informação atualizada relativa aos*



---

*óbitos de beneficiários, garantindo uma maior celeridade na integração da informação nos sistemas de informação da segurança social, garantindo-se o aumento da qualidade e fiabilidade da informação que é registada, assim como uma maior celeridade na produção de efeitos da mesma.”*

Relativamente à recomendação para realização de uma auditoria ao Sistema de Informação de Pensões, o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que *“(…) equacionará, para esse efeito, recorrer a um pedido de ação de inspeção extraordinária à Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, nos termos previstos no respetivo diploma orgânico.”*

Sobre a recomendação para revisão do diploma legal que define os meios de prova das uniões de facto, no sentido de reforçar os mecanismos de prevenção da eventual ocorrência de situações fraudulentas, o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social informa que *“(…) foi incluída na Proposta de LOE para 2019 uma alteração à Lei n.º 7/2001, de 11 de maio, nomeadamente ao artigo 6.º, sob a epígrafe “Regime de acesso às prestações por morte”, no sentido de permitir, quando existam fundadas dúvidas sobre a existência da união de facto, solicitar meios de prova complementares (...)”, tendo-se confirmado que a referida alteração foi refletida na Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2019 (cfr. art.º 326.º).*

Quanto à recomendação relativa à elaboração de um relatório sobre o ponto de situação da implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, no âmbito das matérias objeto da presente auditoria, o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social informa que *“(…) procederá ao cumprimento da referida recomendação, equacionando-se a criação de um grupo de trabalho específico, com vista à elaboração de um relatório que avalie o ponto de situação da implementação das recomendações formuladas (...), medidas já tomadas e que elenque, sempre que se justifique, medidas adicionais com a respetiva calendarização.”*

O Tribunal regista de forma positiva o acolhimento das recomendações formuladas e as diligências encetadas, notando que a sua produção de efeitos será ulteriormente examinada em sede de auditoria de *follow-up*.

▪ **Instituto da Segurança Social, I.P.**

Em contraditório, o Presidente do Conselho Diretivo Instituto da Segurança Social, I.P., refere, nas considerações prévias ao relato de auditoria, que *“(…) apesar dos constrangimentos relacionados com a (...) multiplicidade de tarefas exercidas manualmente, ausência ou deficiente integração entre sistemas de informação ou mesmo a inadequabilidade das instalações onde se encontram (ainda) os serviços do CNP, estes têm fundamentado a definição de estratégias de melhoria, as quais, a par com as sucessivas recomendações das auditorias realizadas, têm contribuído para a revisão/melhoria de procedimentos e, conseqüentemente, da qualidade do serviço prestado.”* E que, constituindo *“(…) os relatórios de auditoria um instrumento de trabalho com vista ao colmatar de não conformidades detetadas, as respetivas conclusões serão objeto de análise e tratamento, com vista à respetiva implementação e consideradas no âmbito dos sistemas de informação em desenvolvimento.”*

Refere, ainda, que *“O esforço dedicado ao aumento da eficácia dos mecanismos de redução de pagamentos indevidos de pensões, o investimento no desenvolvimento do Sistema de Informação de Pensões e o forte reforço de recursos humanos no CNP em 2018, não permitem*



*apontar para um comportamento negligente [dos dirigentes e Conselhos Diretivos do ISS] nesta matéria (...)*”, considerando, designadamente, os *“(...) constrangimentos que decorrem da antiguidade do sistema de informação utilizado no CNP e da respetiva base de dados que sustenta o processamento de pensões (...)”* que resulta *“(...) da integração de informação de vários sistemas de informação, com várias décadas, na qual persistem lacunas que dificultam o seu enriquecimento por falta de elementos que permitam um cruzamento seguro e fidedigno com outras fontes de informação (...)”*.

As alegações apresentadas confirmam as observações e conclusões do Relatório quanto às insuficiências das bases de dados, revelando, contudo, a discordância do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., quanto à falta de implementação de medidas que assegurassem a suspensão e cessação dos pagamentos de pensões após o óbito dos beneficiários e o acionamento dos procedimentos de recuperação de dívida de pensões pagas indevidamente.

O Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., refere, ainda, nas considerações finais, que *“(...) todos os mecanismos que o ISS, IP, podia usar de forma autónoma e em articulação com os restantes institutos do sistema, foram efetivamente implementados (...)”*.

Porém, ao contrário do alegado, verificou-se que o Instituto da Segurança Social, I.P. detinha a informação necessária para assegurar, *e.g.*, o acionamento dos procedimentos de recuperação de dívida de pensões pagas indevidamente ou a cessação do pagamento de pensões de sobrevivência a beneficiários com pensão de direito próprio cessada por óbito, não dependendo, nestes casos, de informação de terceiros ou de alterações ao nível do enquadramento legal. Mais, tais objetivos poderiam ser alcançados, *e.g.*, pela análise das bases de dados, tal como foi realizado na presente auditoria, pelo que não se acolhem as justificações apresentadas.

Assim, as alegações apresentadas pelo Instituto da Segurança Social, I.P., têm um conteúdo meramente opinativo que não tem sustentação na evidência empírica recolhida em auditoria, mantendo-se, conseqüentemente, as conclusões que já constavam do relato de auditoria submetido a contraditório.

▪ **Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.**

Das alegações apresentadas pelo Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., destaca-se que *“(...) foi dado cumprimento à recomendação (...)”* que é dirigida a este instituto e ao Instituto da Segurança Social, I.P., no sentido de rever os procedimentos internos instituídos no contacto com as instituições bancárias, assegurando que as informações são obtidas de forma legal.

▪ **Instituto de Informática, I.P.**

A Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática, I.P., reconhecendo que *“(...) persistem ainda algumas lacunas de informação que dificultam a atualização e enriquecimento do sistema de informação, da forma mais adequada (...)”*, salienta que *“(...) desde 2015 que os organismos da Segurança Social têm realizado um conjunto de processos de qualidade de dados no SIP, com vista a melhorar a qualidade da informação relativa à identificação no sistema de informação (...)”*.



---

Salienta, ainda, que “(...) têm-se realizado nos últimos anos um conjunto de diligências junto do Ministério da Justiça, e em particular do IRN e IGFEJ, no sentido de rececionar as datas de óbito por via de webservice (...) garantindo-se assim que, sempre que seja registada informação de óbitos (...) no sistema da Justiça, essa informação é enviada on-line (no momento), ficando a mesma registada no SI da SS (...)”. Desta forma garante-se o aumento da qualidade e fiabilidade da informação que é registada, assim como uma maior celeridade na produção de efeitos da mesma.”.

De acordo com a Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática, I.P., foi “(...) acordado entre o Instituto de Informática e a AMA, que esta agência irá iniciar os trabalhos com vista à ligação das plataformas no mês de janeiro de 2019, de forma a iniciar a exploração do webservice durante o 2.º T 2019. Adicionalmente, serão implementadas as alterações necessárias, com vista à adaptação de SISS/IDQ com vista a tratar as correções e anulações de datas de óbito rececionadas via WS (...)”, estimando que estas adaptações fiquem “(...) concluídas até ao 3.º T 2019.”.

O Tribunal regista positivamente as iniciativas adotadas, sem prejuízo da sua efetiva implementação e produção de efeitos dever ser ulteriormente examinada.



### III. DESENVOLVIMENTO

#### 7. Enquadramento legal e organizacional

O sistema de segurança social<sup>4</sup> abrange o sistema de proteção social de cidadania<sup>5</sup>, o sistema previdencial<sup>6</sup> e o sistema complementar<sup>7</sup>.

Em 2017, a despesa total com o sistema de segurança social<sup>8</sup> atingiu o montante de € 29.369 milhões e a despesa efetiva<sup>9</sup> € 24.607 milhões, destacando-se o sistema previdencial, cuja despesa se situou em valores próximos dos € 16.616 milhões (67,5%).

A proteção concedida no âmbito do sistema previdencial, bem como no sistema de proteção social de cidadania, concretiza-se através de pensões e outras prestações de proteção social, atribuídas ao cidadão/beneficiário que reúna as condições legais de acesso previstas, para lhe ser concedido o direito.

O sistema previdencial abrange, obrigatoriamente, na qualidade de beneficiários, os trabalhadores por conta de outrem ou legalmente equiparados e os trabalhadores independentes<sup>10</sup>, integrando a cobertura das seguintes eventualidades: doença; maternidade, paternidade e adoção; desemprego; acidentes de trabalho e doenças profissionais; invalidez; velhice e morte.

A cobertura da eventualidade morte, no âmbito do regime contributivo da segurança social (*i.e.* sistema previdencial), encontra-se regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro<sup>11</sup> e apresenta as seguintes características essenciais:

- É concretizada através das seguintes prestações por morte:
  - i. Prestação continuada  
**Pensão de sobrevivência** - Prestação pecuniária, atribuída mensalmente, que se destina a compensar os familiares do beneficiário da perda de rendimentos de trabalho determinada pela morte deste.
  - ii. Prestação única  
**Subsídio por morte** - Prestação atribuída de uma só vez (3 vezes o valor do indexante dos apoios sociais), aos familiares do beneficiário, que se destina a compensar o acréscimo dos encargos decorrentes da morte deste, tendo em vista facilitar a reorganização da vida familiar.

<sup>4</sup> *Cfr.* Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro.

<sup>5</sup> Tem por objetivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais (*cfr.* art.º 26.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

<sup>6</sup> Assente no princípio de solidariedade de base profissional, visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas (*cfr.* art.º 50.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

<sup>7</sup> Compreende um regime público de capitalização, que visa a atribuição de prestações complementares das concedidas pelo sistema previdencial, tendo em vista o reforço da proteção social dos beneficiários (*cfr.* art.º 82.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual.

<sup>8</sup> Fonte: Mensagem de correio eletrónico do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, de 25 de maio de 2018 (mapa IX e DOSS - 2017).

<sup>9</sup> Excluindo ativos e passivos financeiros.

<sup>10</sup> *Cfr.* art.º 51.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

<sup>11</sup> Com as alterações introduzidas por diplomas posteriores.



**Reembolso das despesas de funeral** (atribuído na falta de titulares de direito ao subsídio por morte) - montante pago de uma só vez (3 vezes o valor do indexante dos apoios sociais), para compensar o requerente das despesas efetuadas com o funeral do beneficiário do regime geral de segurança social.

- É financiada pela taxa contributiva global, usualmente designada de taxa social única, cabendo-lhe 2,44 pontos percentuais de uma taxa global de 34,75 pontos<sup>12</sup>.
- Não existe uma relação direta entre as prestações por morte auferidas pelos beneficiários e as contribuições e quotizações realizadas tal como acontece com as restantes prestações atribuídas no âmbito do sistema previdencial (embora exista uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações – art.º 54.º da Lei n.º 4/2007, 16 de janeiro).

Em 2017, a despesa com prestações por morte, no âmbito do sistema previdencial, totalizou cerca de € 2.004 milhões, ou seja, cerca de 12% da despesa corrente do sistema previdencial<sup>13</sup>, destacando-se as pensões de sobrevivência cuja despesa ascendeu a € 1.903 milhões. Nesse ano, a despesa com o subsídio por morte e o reembolso de despesas de funeral ascendeu a € 102 milhões, representando cerca de 5% do total da despesa com prestações por morte do sistema previdencial.

De acordo com o Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), “(...) não é possível em SIF [aplicação informática que produz as demonstrações financeiras] aferir o valor de despesa com o reembolso de despesas de funeral (...)” por esta estar englobada “(...) na RCE D.04.08.09.01.06 - Subsídio por morte (...)”.

No entanto, analisada a listagem, em ficheiro, do processamento de subsídio por morte e reembolso de despesas de funeral em 2017, remetida pelo ISS, verificou-se que o montante processado relativo às duas prestações foi de € 91,6 milhões, sendo € 49,4 milhões (54%) referentes ao reembolso de despesas de funeral e € 42,1 milhões (46%) relativos a subsídio por morte, evidenciando que os montantes registados no Sistema de Informação Financeira (SIF) não refletem a informação extraída das bases de dados.

Em 2017, estavam em pagamento 740.631 pensões de sobrevivência, cerca de 25,3% do universo de pensões (2.929.834). Nesse mesmo ano, foram atribuídos 39.144 subsídios por morte e realizados 48.430 reembolsos de despesas de funeral, tendo-se verificado um aumento de 616 subsídios por morte e 2.313 reembolsos de despesas de funeral, face a 2016.

A atribuição, pagamento e cessação de prestações por morte envolve os vários institutos da Segurança Social e, na estrutura orgânica destes, vários departamentos. Do ponto de vista macro, as entidades envolvidas são as seguintes:

- Instituto da Segurança Social, I.P. – Centro Nacional de Pensões (CNP) e Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DGCF);
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS);
- Instituto de Informática, I.P. (II).

<sup>12</sup> A taxa social única está prevista no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, com a redação dada pela Lei n.º 119/2009, de 30 de dezembro, e pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

<sup>13</sup> Cfr. mensagem de correio eletrónico do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, de 25 de maio de 2018 (mapa IX e DOSS - 2017).



### 7.1. – Instituto da Segurança Social, I.P.

O ISS é um instituto público de regime especial, nos termos da lei, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio (*cf.* n.º 1, do art.º 1.º, do Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de março).

Criado em janeiro de 2001, com o objetivo de instituir um novo modelo de organização administrativa, aumentar a capacidade de gestão estratégica e implementar a coordenação nacional, o ISS prossegue atribuições do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), sob superintendência e tutela do respetivo ministro.

Como organismo central, tem jurisdição sobre todo o território nacional, sem prejuízo das atribuições e competências das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. O ISS tem sede em Lisboa e para o desenvolvimento da sua atividade conta com serviços centrais, serviços desconcentrados (os dezoito centros distritais) e o CNP.

De entre as atribuições cometidas ao ISS destacam-se as de gerir as prestações do sistema de segurança social e dos seus subsistemas e de arrecadar as receitas, assegurando o cumprimento das obrigações contributivas, *cf.* alíneas a) e c), do n.º 2, do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de março, sendo a dinamização e gestão das prestações do sistema de segurança social e dos seus subsistemas uma das competências do Conselho Diretivo (CD).

No âmbito da orientação e gestão do ISS compete ainda ao CD, em articulação com o II, promover medidas de modernização administrativa, colaborar na definição do sistema de informação da segurança social e avaliar a respetiva eficácia e assegurar o funcionamento do sistema de informática e comunicações, *cf.* al. e), do n.º 2, do art.º 5.º, do referido diploma.

Ao abrigo da Deliberação n.º 947/2017, de 12 de outubro, o CD do ISS delegou no atual diretor de segurança social do CNP<sup>14</sup>, com a faculdade de subdelegação, os poderes necessários para, no âmbito de intervenção deste serviço, praticar um conjunto de atos, designadamente:

- Reconhecer o direito às pensões e outras prestações de proteção social relativas às eventualidades de invalidez, velhice, morte e outras previstas na lei;
- Autorizar o processamento de pensões e outras prestações que com elas se relacionem, ou sejam determinadas pelo mesmo facto;
- Autorizar o processamento de pensões e de outras prestações com estas relacionadas, a cargo e por conta de instituições estrangeiras, no quadro da aplicação dos instrumentos internacionais de segurança social;
- Promover e decidir os processos relativos à aplicação dos regimes sancionatórios, por violação de normas referentes às prestações diferidas do sistema de segurança social.

#### 7.1.1. – Centro Nacional de Pensões

O CNP é, nos termos dos Estatutos do ISS<sup>15</sup>, um serviço de âmbito nacional, responsável pela gestão das prestações diferidas do sistema de segurança social, competindo-lhe ainda reconhecer o direito às pensões e outras prestações de proteção social relativas às

<sup>14</sup> Nomeado com efeitos a partir de 28 de setembro de 2017, pelo Despacho n.º 8.748/2017, de 26 de setembro, da Secretária de Estado da Segurança Social, publicado na 2ª série do Diário da República, de 4 de outubro de 2017.

<sup>15</sup> Aprovados pela Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio, com as alterações das Portarias n.ºs 160/2016, de 9 de junho e 102/2017, de 8 de março.





eventualidades de invalidez, velhice, morte e outras previstas na lei e processar e pagar pensões e outras prestações que com elas se relacionem ou sejam determinadas pelo mesmo facto, *cf.* alíneas c) e d) do art.º 20.º.

Com vista a controlar o processamento de valores indevidos de prestações diferidas, compete igualmente ao CNP, em articulação com o DGCF, promover medidas que inviabilizem esse processamento e, em articulação com o II, assegurar o desenvolvimento e manutenção do sistema de informação de gestão das prestações diferidas, por forma a garantir a sua integração, normalização e coerência com o SISS (*cf.* al. j) e al. p), ambas do art.º 20.º dos referidos Estatutos).

As unidades e núcleos do CNP<sup>16</sup> com intervenção direta na atribuição, processamento e recuperação de pagamentos indevidos relativos a prestações por morte são as seguintes:

- Unidade de Processamento de Prestações de Sobrevivência (UPPS), que compreende um núcleo e seis equipas

A UPPS decide sobre os pedidos de prestações por morte e respetivos complementos, de acordo com as disposições legais nacionais, assegura a instrução do processo administrativo para o reconhecimento do direito às prestações por morte e para o reembolso de despesas de funeral e outras legalmente previstas, controla as condições de manutenção do direito e montante da pensão de sobrevivência e promove o apuramento e regularização das prestações que se revelarem indevidas.

- Unidade de Processamento de Prestações com Acordos Internacionais (UPPAI), que compreende dois núcleos e seis equipas

À UPPAI compete assegurar a aplicação dos instrumentos internacionais de segurança social na área de atuação do CNP e decidir sobre os pedidos de pensão e complementos no âmbito da legislação nacional e internacional, assegurando a instrução do processo administrativo para o reconhecimento do direito às mesmas, assim como o seu processamento atempado. É também competência da UPPAI controlar as condições de manutenção do direito e montante de pensão, no âmbito dos instrumentos internacionais, bem como o apuramento e regularização das prestações que se revelem indevidas.

- Unidade de Apoio à Direção (UAD), que compreende um setor, dois núcleos e três equipas

Compete à UAD a promoção da correta aplicação da legislação relativa às pensões do sistema de Segurança Social e respetivos complementos, elaborando e atualizando os procedimentos desta temática, assim como acompanhar a gestão destas prestações. É igualmente sua competência assegurar a atualização dos elementos da BDP, procedendo à alteração de moradas e do modo de pagamento, elementos de identificação, suspensão do pagamento da pensão e levantamentos de suspensão e colaborar com os demais serviços na qualidade dos dados da BDP.

<sup>16</sup> Fixada pela Deliberação n.º 11/2015, de 20 de janeiro, do CD do ISS, alterada pela Deliberação n.º 66/2017, de 16 de março.



▪ Núcleo de Apoio Jurídico (NAJ)

Ao NAJ compete, entre outras, assegurar a cobrança coerciva das prestações indevidamente pagas e a participação das infrações criminais praticadas por beneficiários, no âmbito da atuação do CNP.

Ao NAJ<sup>17</sup> são reencaminhados, entre outros, os processos referentes a ações interpostas para reconhecimento da titularidade das prestações resultantes de uniões de facto e os processos de recuperação de dívidas, nomeadamente, os relativos a pensões pagas após o óbito dos beneficiários em que as unidades processadoras não conseguiram recuperar os montantes pagos indevidamente.

Ao abrigo do Despacho n.º 15177-F/2016, de 4 de outubro de 2015<sup>18</sup>, foram delegadas, pela diretora de segurança social do CNP à data, nos diretores da Unidade de Processamento de Prestações de Invalidez e Velhice (UPPIV), UPPS, UPPAI, UAD e do NAJ, os poderes para a prática de um conjunto de atos, destacando-se:

- Nos diretores da UPPIV, UPPS e UPPAI, na área de atuação das respetivas unidades, entre outros, reconhecer o direito às pensões, complementos e outras prestações de proteção social relativas às eventualidades de invalidez, velhice, morte e outras previstas na lei, processar prestações de invalidez, de velhice e de morte e outras que com elas se relacionem ou sejam determinadas pelo mesmo facto e autorizar o pagamento, em prestações mensais, de pensões e complementos indevidamente recebidos.
- No diretor do NAJ, despachar os relatórios síntese dos processos judiciais relativos a ações interpostas para reconhecimento da titularidade das prestações resultantes de uniões de facto, autorizar o pagamento, em prestações mensais, de pensões e complementos indevidamente recebidos<sup>19</sup> e organizar, despachar, arquivar e instruir processos de contraordenação da competência dos serviços do CNP, bem como promover a execução de decisões nos mesmos proferidos, no âmbito dos regimes sancionatórios por violação de normas referentes às prestações diferidas do sistema de segurança social.

Porém, verificou-se não existir despacho de subdelegação de competências do atual diretor de segurança social do CNP [nomeado em 26 de setembro de 2017, com efeitos a 28 de setembro de 2017] nos diretores das referidas unidades orgânicas.

A inexistência de delegação de competências faz com que, desde 28 de setembro de 2017, os atos praticados pelos diretores das unidades orgânicas referidas e, subsequentemente, pelos respetivos responsáveis dos núcleos e equipas, sejam, por esse efeito, inválidos por incompetência para exercer tais poderes.

<sup>17</sup> No âmbito da competência do conselho diretivo do ISS, de criar, modificar e extinguir as subunidades orgânicas dos serviços centrais, serviços desconcentrados e CNP, prevista no art.º 1 dos Estatutos, foi criado, em 2015, o Núcleo de Apoio Jurídico (NAJ), através da Deliberação do Conselho Diretivo n.º 164/2015, de 20 de janeiro, publicada na 2ª série do Diário da República, de 9 de fevereiro.

<sup>18</sup> No uso das competências conferidas pelo n.º 3 do art.º 20.º dos Estatutos do ISS, pelas deliberações do CD do ISS n.º 1.711/2012, de 30 de outubro e n.º 1.515, de 22 de setembro.

<sup>19</sup> Ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, e demais orientações normativas em vigor.



Note-se que, o despacho de subdelegação de competências nos responsáveis das unidades orgânicas supracitadas para a prática dos atos, que é referenciado nos despachos, é o da anterior diretora de segurança social do CNP que, com a nomeação do novo diretor, caducou<sup>20</sup>. Assim, as competências para a prática dos atos delegados constantes da deliberação do CD n.º 947/2017, de 12 de outubro, mantêm-se na esfera de competências do diretor de segurança social do CNP.

Sem prejuízo, no decurso da auditoria, o diretor de segurança social do CNP informou, em 24 de outubro de 2018, que *“O meu despacho de subdelegação de competências nas unidades orgânicas, bem como o meu despacho de subdelegação de competências na Sra. Diretora-Adjunta, foram ontem submetidos a publicação no Diário da República.”*

*Mais afirmo que não há alterações nas subdelegações de competências, a não ser as que resultam da subdelegação que foi feita em mim pelo Conselho Diretivo do ISS, e que não afetam diretamente as áreas operacionais. Neste processo, seguir-se-ão as respetivas subdelegações de competências dos Srs. Diretores de Unidade nos Núcleos e, em sequência, nos Srs. Chefes de Equipa.”*

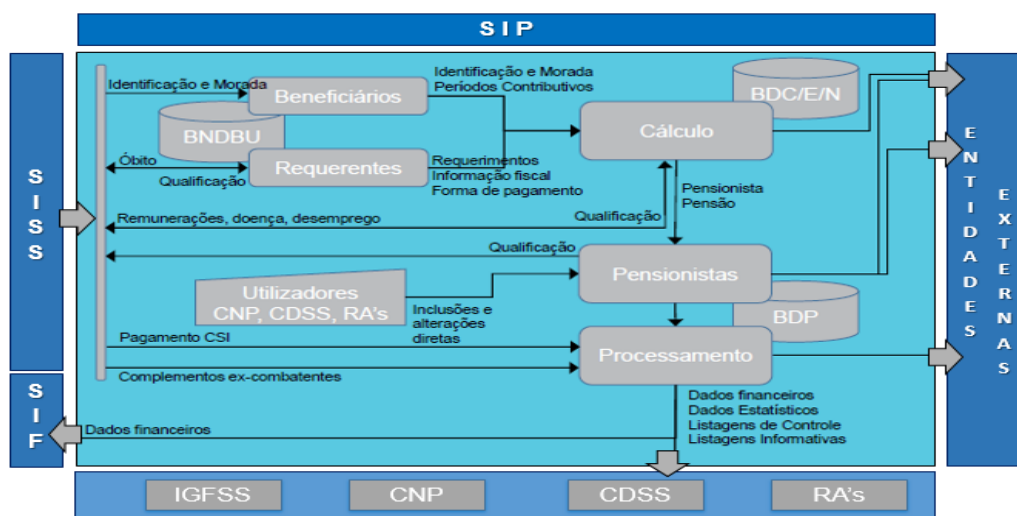
Quanto aos sistemas de informação, verificou-se que o reconhecimento, processamento e o pagamento de prestações por morte é realizado através de várias bases de dados e aplicações informáticas, a saber:

- **Sistema de Informação da Segurança Social (SISS)** - Base de dados global da segurança social, de que se destacam os módulos seguintes: (i) Identificação e qualificação do beneficiário (IDQ); (ii) Gestão de remunerações (GR); (iii) Sistema integrado de conta corrente (SICC);
- **Banco Nacional de Dados de Beneficiários e Utentes (BNDBU)** - Integra informação relativa a beneficiários (identificação, morada, períodos contributivos, salários) e a requerentes (identificação, morada, requerimentos, pedidos, subsídios)<sup>21</sup>, bem como informação auxiliar de gestão;
- **Base de Dados de Cálculo (BDC)** – Permite efetuar o cálculo de pensões de direito próprio (invalidez ou velhice) e de direito derivado do regime geral e de prestações únicas (subsídio por morte e reembolso de despesas de funeral);
- **Base de Dados de Pensionistas (BDP)** – Integra informação relativa a: pensionistas e pensões atribuídas pela segurança social (incluindo valores a pagar ou deduzir, processados, pagos, devolvidos); pagamentos por uma só vez efetuados a pensionistas e não pensionistas; alterações respeitantes a beneficiários, requerentes e pensões. Desta aplicação são extraídos mensalmente pelo II ficheiros para efeitos de registo contabilístico e para processamento e posterior pagamento.

<sup>20</sup> Nos termos da al. b), do art.º 50º, do CPA, a delegação ou a subdelegação de poderes extingue-se por caducidade resultante da mudança dos titulares dos órgãos subdelegante ou subdelegado, visto o ato de delegação ser um ato *“intuitu personae”*.

<sup>21</sup> De acordo com Orientação Técnica n.º 3/2014, do CNP, todos os requerimentos de prestações por morte e de reembolso de despesas de funeral recebidos nos centros distritais devem ser devidamente gravados na BNDBU, e posteriormente remetidos ao CNP.

Figura 1 – Aplicações informáticas do sistema de segurança social



Fonte: Elaboração própria.

Quanto a regulamentos, manuais e normas procedimentais na área das prestações por morte, nota-se que o CNP dispõe de um “Manual de Procedimentos das Prestações por Morte do Regime Geral” que inclui os procedimentos que devem ser adotados na receção, análise, atribuição e arquivamento de pensões de sobrevivência, subsídio por morte e reembolso de despesas de funeral.

No entanto, tal como reconhecido pelo CD do ISS, o referido manual “(...) *requer atualização (...)*”. Sobre esta matéria, o CD do ISS informou ainda que “(...) *desde início deste ano, têm sido desenvolvidos esforços, e em estreita articulação com o Gabinete de Auditoria, Qualidade e Gestão de Risco, no âmbito da reengenharia de processos, em resultado do qual serão produzidos manuais de procedimentos atualizados, incluindo os da área das prestações por morte (...)*”.

Nota-se, ainda, que algumas das falhas detetadas no âmbito da presente auditoria e relatadas nos pontos seguintes revelam o incumprimento de regras e procedimentos previstos no referido manual, designadamente quanto à consulta e validação de dados dos beneficiários e requerentes nas bases de dados e aplicações informáticas da segurança social.

Ainda no âmbito dos regulamentos, manuais e normas procedimentais na área das prestações por morte, destaca-se a “Orientação Técnica n.º 12/2013, de 11 de junho”, que institui os procedimentos a adotar relativamente a prestações indevidamente pagas. Porém, obteve-se evidência de que também não estão a ser cumpridos integralmente os procedimentos aí estabelecidos, designadamente quanto à adoção de medidas que evitem o pagamento indevido de prestações e quanto à interpelação tempestiva dos devedores.

#### 7.1.2. – Departamento de Gestão e Controlo Financeiro

De acordo com os Estatutos do ISS, compete ao DGCF registar, controlar e proceder ao pagamento das prestações do sistema público de segurança social e das prestações do sistema de ação social, onde se incluem as prestações processadas pelo CNP. Compete-lhe, ainda, em articulação com o CNP, assegurar e controlar a cobrança dos valores indevidos de prestações sociais, designadamente através da elaboração de planos de recuperação da dívida.



Assim, no âmbito das prestações por morte processadas pelo CNP, o DGCF assegura mensalmente a contabilização das mesmas no SIF não por beneficiário, mas por rubricas de classificação orçamental e patrimonial, as quais devem refletir de forma clara o suporte legal que regula as prestações.

No que respeita às competências (próprias e delegadas) associadas a estas matérias, destaca-se que foram delegadas competências na diretora de segurança social do DGCF para “(...) *visar documentos de receita, despesa e regularização de saldos (...)*”, “(...) *autorizar o pagamento das despesas cuja realização tenha sido legalmente autorizada (...)*” e “(...) *proceder ao pagamento das prestações do sistema de segurança social (...)*”<sup>22</sup>.

## 7.2. – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

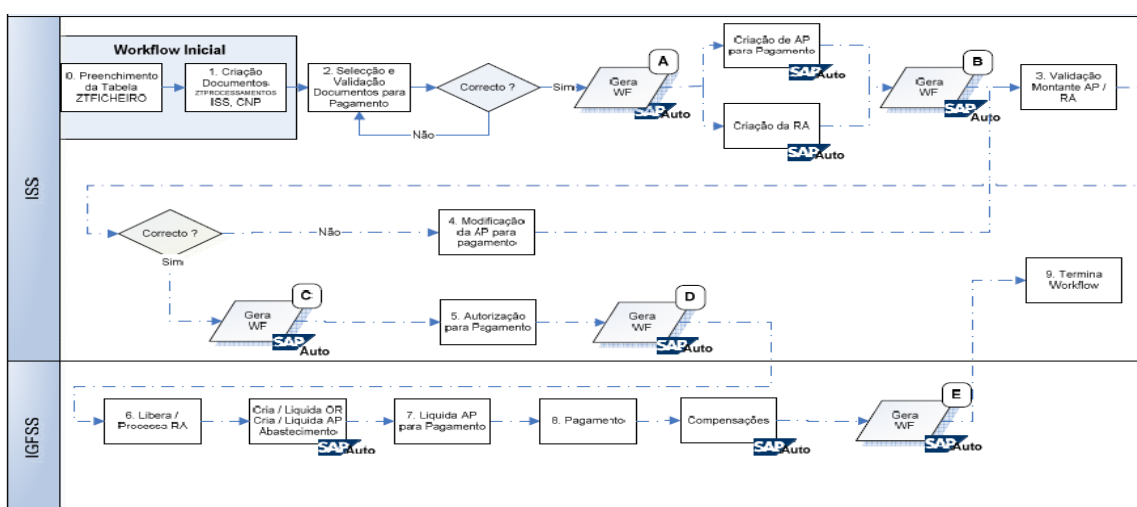
O IGFSS desempenha as funções de tesouraria única do sistema de segurança social, o que permite uma centralização dos recebimentos (designadamente de contribuições) e dos pagamentos (designadamente, de pensões e de outras prestações sociais) em contas bancárias tituladas por aquele instituto.

Assim, ao IGFSS compete, entre outras, acompanhar e controlar a atuação das instituições de segurança social em matéria da regularização da dívida, assegurar a instauração e instrução de processos de execução de dívidas à segurança social e estabelecer relações com o sistema bancário e financeiro.

Verifica-se, assim, que o IGFSS, no âmbito da contabilização das prestações por morte, assegura a articulação com o sector bancário, na ótica da receita e da despesa, ou seja, através da recuperação dos montantes pagos indevidamente e através dos pagamentos de pensões e prestações por morte.

Apresenta-se, de seguida, um *Workflow* que identifica os principais intervenientes no processo de contabilização e pagamento das prestações por morte.

Figura 2 –Processamento de pensões e subsídio por morte



Fonte: Manual do Utilizador - Tesouraria Única - CNP

<sup>22</sup> Cfr. Pontos 1.2, 1.3 e 1.8 do Despacho n.º 9494/2017, da Vogal do Conselho Diretivo, de 9 de maio, publicado na 2.ª série do DR, de 27 de outubro.



Verifica-se, assim, que o registo e contabilização das pensões e restantes prestações por morte é assegurado pelo ISS enquanto que as autorizações de pagamento, a liquidação e o pagamento se encontram na esfera de responsabilidade do IGFSS.

### 7.3. – Instituto de Informática, I.P.

O II tem por missão definir e propor as políticas e estratégias de tecnologias de informação e comunicação, garantindo o planeamento, conceção, execução e avaliação das iniciativas de informatização e atualização tecnológica do MTSSS, competindo-lhe, designadamente: assegurar a construção, gestão e operação de sistemas e infraestruturas, em articulação com os organismos numa lógica de serviços partilhados; promover a unificação e a racionalização de métodos, recursos, processos, infraestruturas tecnológicas e formação na área das TIC<sup>23</sup>.

Uma parte significativa da atividade do II é realizada em estreita colaboração com o ISS e o IGFSS, bem como outros organismos do MTSSS e da Administração Pública com os quais mantém relações de parceria<sup>24</sup>. As relações com estes parceiros têm o seu foco na operacionalização de processos de interoperabilidade de dados, simplificando a relação dos agentes económicos e cidadãos com o sistema de informação da segurança social e potenciando a qualidade dos dados do sistema, bem como na partilha de recursos, de forma a racionalizar os custos com as tecnologias de informação e comunicação e otimizar a sua utilização.

Neste âmbito, destaca-se o desenvolvimento de um novo sistema de informação de pensões, considerado prioritário<sup>25</sup> pelos sucessivos conselhos diretivos do ISS mas que, de acordo com o diretor de segurança social do CNP, tem vindo a ser sucessivamente adiado, em resultado de *“(...) inúmeras alterações ao Documento de Visão inicialmente definido e inúmeros replaneamentos devido a limitação dos recursos quer da parte do ISS, quer da parte do II (...)”*<sup>26</sup>.

## 8. Fontes de informação

### 8.1. – Metodologia

Com vista à constituição de amostras de processos de atribuição de prestações por morte, a examinar no CNP (por consulta nas aplicações informáticas e/ou nos processos em suporte papel, disponibilizados à equipa de auditoria), foram obtidas tabelas/ficheiros, relativos a:

- pensões (de direito próprio e de direito derivado), dos anos de 2016 e de 2017, fornecidas ao TC, no âmbito de ações de controlo realizadas para o Parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- subsídio por morte, reembolso de despesas de funeral e subsídio de funeral, fornecidas pelo CNP, no decurso dos trabalhos da presente auditoria.

<sup>23</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 196/2012, de 23 de agosto e Decreto-Lei n.º 167-C/2013, de 31 de dezembro. Os Estatutos do II foram aprovados pela Portaria n.º 138/2013, de 2 de abril.

<sup>24</sup> E.g.: Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.; Autoridade Tributária e Aduaneira; Caixa Geral de Aposentações, I.P..

<sup>25</sup> Constando, designadamente, da *“(...) lista de prioridades definidas pelo Conselho Diretivo do ISS desde 2013, onde se pode verificar a indicação do novo Sistema de Informação de Pensões (ou Sistema Integrado de Pensões, na designação anterior) como projeto prioritário. Esta prioridade passou a constar dos documentos estratégicos (...) (Plano de Atividades do ISS) de 2013 a 2018, para a área de sistemas de informação.”* Fonte: Mensagem de correio eletrónico de 27 de setembro de 2018, do diretor de segurança social do CNP.

<sup>26</sup> Fonte: Mensagem de correio eletrónico de 27 de setembro de 2018.



Não obstante a auditoria incidir sobre as prestações por morte do sistema previdencial, em especial as pensões de sobrevivência, procedeu-se ao cruzamento de dados destas pensões com os relativos a outras pensões e prestações (designadamente: pensões de velhice, pensões de invalidez, subsídio por morte, reembolso de despesas de funeral e subsídio de funeral) com vista a validar a sua coerência<sup>27</sup> e identificar eventuais situações de indevida acumulação de prestações sociais<sup>28</sup>.

Paralelamente, o tratamento das referidas tabelas<sup>29</sup>, com vista à identificação e caracterização do universo em análise, resultou na identificação de inconsistências e/ou insuficiências na informação fornecida (que espelha a existente nas bases de dados da segurança social), a par de algumas condicionantes e limitações.

## 8.2. – Tratamento e análise da informação – extração de amostras

Com base nas referidas tabelas procedeu-se, designadamente:

### A. Pensões<sup>30</sup>:

- à identificação de inconsistências e/ou insuficiências na informação fornecida (e.g. data do primeiro pagamento anterior à data de início da pensão; pensões suspensas sem data do facto; pensões suspensas entre 2000 e 2016, com pagamentos em 2017; inexistência de NIC e/ou NIF);
- à contagem e soma de valores, nomeadamente, por regime, evento, suspensão, sufixo/grau de parentesco, distrito (de morada do pensionista), centro distrital, n.º de anos de pensão e idade do pensionista;
- à extração de tabelas de pensões de sobrevivência, dos anos de 2016 e 2017;
- ao cruzamento de dados com outras tabelas/ficheiros fornecidos (e.g. subsídio por morte/reembolso de despesas de funeral);
- à identificação do universo das pensões suspensas em 2016 e 2017:

Descrição	Contagem	Soma PROGAC	Critério
Pensões suspensas no ano 2016	126.725	€ 258.577.925	ANO_SUSP = 2016; DESC_SUSPENSÃO <> "ACTIVO"
Pensões suspensas no ano 2017	129.796	€ 250.178.546	ANO_SUSP = 2017; DESC_SUSPENSÃO <> "ACTIVO"

Em contraditório, a Presidente do CD do II, refere que a *“(...) data de primeiro pagamento anterior à data de início da pensão ocorre em situações em que já existiu uma pensão anterior no mesmo NISS (...) mantendo-se a data de primeiro pagamento da pensão anterior.”* Refere, ainda, que a *“(...) data do facto é um dado que só existe no modelo de dados de pensões a partir de 2002 (...)”* e que desde *“(...) o final de 2010 está a ser preenchido em todas as suspensões que correspondem a cessação de pensão: falecimento, apto, caduco, excluído.”*

Salienta-se que a “descrição dos registos” disponibilizada à equipa de auditoria discrimina o campo DT1PRC como “Data de início da pensão”, sem qualquer indicação de que se poderá reportar a pensões anteriores e o campo DTFACT como “Data do facto que originou a suspensão”, sem qualquer indicação de aplicabilidade a apenas algumas situações.

<sup>27</sup> E.g. data do facto que origina a atribuição da pensão de sobrevivência (data do óbito do beneficiário “produtor”) vs data de falecimento relevante para a atribuição de subsídio por morte/Reembolso de despesas de funeral.

<sup>28</sup> E.g. acumulação de subsídio por morte ou reembolso de despesas de funeral com subsídio de funeral.

<sup>29</sup> Designadamente, a descodificação de várias colunas através das tabelas auxiliares e cálculos/comparação de datas relevantes, com utilização das ferramentas informáticas que, em cada caso, se mostraram mais adequadas.

<sup>30</sup> Pensões de direito próprio e de direito derivado) processadas pelo CNP, dos diversos regimes (e.g.: geral, rural, não contributivo), cobrindo diferentes eventos (e.g.: velhice, sobrevivência, invalidez, orfandade/viuvez).



## **B. Pensões de sobrevivência:**

- à identificação de inconsistências e/ou insuficiências na informação fornecida (e.g.; inexistência de NIC e/ou de NIF;
- à contagem e soma de valores, designadamente, por regime e por código de suspensão da pensão;
- à extração de registos de pensões de sobrevivência, ativas em 2017, concedidas a cônjuges menores de 16 anos (15 casos);
- à extração de registos de pensões de sobrevivência, suspensas em 2016 e em 2017, com data de suspensão superior a 1 ano relativamente à data do facto (óbito) (105 casos de 2016 e 118 casos de 2017 - objeto de confirmação em sede de trabalho de campo);
- à extração de registos de pensões de sobrevivência, suspensas em 2017, com data de suspensão anterior à data do facto (óbito) (4 casos em 2017);
- à extração de registos de pensões de sobrevivência, suspensas em 2017, com data de suspensão posterior à data de processamento em que a suspensão produziu efeito (290 casos em 2017);
- à contagem de pensões de sobrevivência, ativas em 2017, sem registo de NIF: 9.047 casos (e apenas 2 com NIC) dos quais 27 relativos a beneficiários menores de 10 anos e 121 com idade maior ou igual a 94 anos;
- à extração, com base nos 9.047 casos de pensões de sobrevivência, ativas em 2017, dos referidos 121 beneficiários sem NIF, com idade maior ou igual a 94 anos - objeto de análise em sede de trabalho de campo;
- à extração de registos de pensões de sobrevivência, suspensas entre 2000 e 2016, com pagamentos em 2017 (150 casos);
- à extração de registos de pensões de sobrevivência, ativas em 2017, que, cumulativamente, cumpriam os seguintes critérios: 1. viúvos(as), com idade inferior a 30 anos à data de início da pensão de sobrevivência; 2. situação de “ativo” à data de 31/12/2017; 3. concedidas a beneficiários unidos de facto (177 casos<sup>31</sup>, objeto de confirmação em sede de trabalho de campo);
- à extração de registos de pensões de sobrevivência, ativas em 2017, de beneficiários com início de pensão anterior à data de nascimento (2 casos [nascituros]);
- à extração de registos de pensões de sobrevivência, ativas em 2017, que, cumulativamente, cumpriam os seguintes critérios: 1. viúvos(as), com idade inferior a 30 anos à data de início da pensão de sobrevivência; 2. estado “ativo” à data de 31/12/2017; 3. sem descendentes, beneficiários de pensão de sobrevivência; 4. pensões concedidas entre 1991 (ano de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro) e 2011; 5. regime geral (1.982 casos) – dos quais foram propostos para confirmação os 5 casos de maior valor;
- idem, com o critério adicional de não serem beneficiários(as) de pensão de invalidez (1.917 casos, dos quais se extraiu amostra de 16 para confirmação);

Em contraditório, a Presidente do CD do II, alega que *“(…) as pensões suspensas entre 2000 e 2016 com pagamentos em 2017 correspondem a novas pensões que são incluídas já cessadas e têm pagamento dos respetivos retroativos ou pensões cessadas por apto, caduco ou excluído em que existe um montante devido e não pago que só foi apurado após cessação da pensão.”*

<sup>31</sup> Tendo em vista a análise, nas aplicações informáticas do CNP, à luz dos seguintes critérios: sem descendentes em comum com o produtor; com descendentes em comum com o produtor, mas cujo direito à pensão de sobrevivência já caducou, por motivos de maioridade ou inexistência de prova escolar; descendentes em comum com o produtor, que apresentem grau de deficiência, invalidez, incapacidade, permanente ou temporária; a receber concomitantemente outras pensões, designadamente de seguradoras, quando, por exemplo, o óbito do produtor derivou de acidente de viação ou acidente de trabalho.





Salienta-se que a informação constante na tabela de pensões fornecida não permite confirmar ou infirmar a alegação de que as pensões suspensas entre 2000 e 2016, com pagamentos em 2017, respeitam a retroativos ou montante devido e não pago, apurado após cessação da pensão.

**C. Subsídio por morte e reembolso de despesas de funeral (SM/RDF):**

- à identificação de inconsistências e/ou insuficiências na informação fornecida, *e.g.*:
  - ✓ falta da data do facto que originou a prestação por morte (óbito do beneficiário “produtor”: 1341 registos);
  - ✓ registos com classificação (de tipo de prestação) incorreta (*e.g.* 2937 registos de requerimento de “despesas de funeral”, sendo a prestação classificada como “subsídio morte”);
  - ✓ inconsistência nas datas de óbito constantes em diferentes tabelas (RM\_RDF e PENSOES\_2017);
  
- ao cruzamento de dados com outras tabelas/ficheiros fornecidos, *e.g.*:
  - ✓ pensões de 2017 – pesquisa de eventuais situações em que a data de processamento da prestação por morte fosse anterior à data de início da pensão de velhice/invalidez (0 casos);
  - ✓ subsídio de funeral - acumulação de subsídio por morte ou reembolso de despesas de funeral com subsídio de funeral;
  
- extrato de situações de eventuais pagamentos indevidos de pensões a beneficiários, relativamente aos quais foram pagas prestações por morte e continuam ativos no ficheiro 2017\_PENSÕES (3 casos).

Em contraditório, a Presidente do CD do II, refere que os *“(...) 1341 registos que constam sem data do óbito correspondem na sua grande maioria (1203 registos) a descendentes de primeiro e segundo grau que não têm requerimento próprio e cujas prestações por morte são requeridas através do requerimento do cônjuge, ex-cônjuge ou unido de facto ou do descendente maior de idade. Nas restantes situações o requerimento não foi considerado por não corresponder aos critérios de extração.”*

Confirma-se que a maioria dos registos correspondem a descendentes, não se retirando, contudo, daí a justificação para que não seja registado, relativamente aos mesmos, a data do óbito do beneficiário “produtor”.

**D. Subsídio de funeral (SF):**

- ao cruzamento de dados com outras tabelas/ficheiros fornecidos (*e.g.* pensões de 2016 e de 2017; subsídio por morte/reembolso de despesas de funeral; propostos para confirmação os 5 casos com o mesmo NISS como “Requerente” e como “Falecido”);
- à identificação de inconsistências e/ou insuficiências na informação fornecida:
  - ✓ pagamento de 2 ou mais SF a um mesmo beneficiário por falecimento de diferentes pensionistas (103 casos, incluindo uma entidade como requerente de 15 SF ou entidades requerentes de 5 SF (3 casos));
  - ✓ falta da data do facto (óbito do beneficiário “produtor”) que originou a prestação (2 casos);
  - ✓ datas de óbito muito antigas (2 casos);
  - ✓ mesmo NISS, mesmo NOME, mesma DATA\_OBITO - 2 linhas (15 casos).



Em contraditório, a Presidente do CD do II alega que *“(...) existem tantas linhas quantos os pagamentos e portanto pode existir (e existe) mais do que uma linha para cada NISS. Nos casos que analisamos de NISS com dois pagamentos, houve lugar a pedido de reembolso, pago na totalidade ou em plano prestacional (...)”*, que *“(...) existe um falecido que está repetido, porque está associado a dois processos de subsídio de funeral, em PF (...)”* e que neste *“(...) contexto, não é expectável a existência de inconsistências ou insuficiências de informação.”*

Regista-se a atualização de informação de que pode existir mais do que uma linha para cada NISS [dois pagamentos], e de que houve lugar a pedido de reembolso, designadamente, nos casos analisados pelo II “de NISS com dois pagamentos”.

### 8.3. – Condicionantes no cruzamento e análise de dados

A atualização das datas de óbito dos beneficiários é fulcral na prevenção de pagamentos indevidos de pensões/prestações. Sendo essa atualização feita de forma automatizada pelo II, maioritariamente, desde 2008, por cruzamento de dados do SISS com os recibos mensalmente do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFE) é fundamental que os dados mínimos de identificação dos beneficiários (nome completo, data de nascimento, naturalidade), o NIC e o NIF, residentes no SISS, usados para o cruzamento/atualização, estejam atualizados.

Os dados fornecidos pelo CNP evidenciam vários constrangimentos ao sucesso do referido cruzamento/atualização decorrentes, essencialmente, da existência de:

- Nomes abreviados, dificultando a identificação unívoca de beneficiários com nomes semelhantes (e.g. beneficiários com o nome “M CEU”: 250 ocorrências em 2016 (das quais 237 sem NIC);
- NIC não preenchido (2.745.726 em 2016 e 2.743.278 em 2017)
- NIF não preenchido (18.220 em 2016 e 15.321 em 2017)

Acrescem incoerências, igualmente identificadas aquando do tratamento dos dados (e.g. datas incorretas [e.g. a mesma data como de nascimento e de óbito do beneficiário, distintas datas de óbito (ou data equivalente) em diferentes tabelas/ficheiros) que, em conjunto com os referidos constrangimentos, condicionaram e limitaram alguns cruzamentos de informação e a análise dos dados e que, a par com outras observações efetuadas ao longo dos trabalhos de auditoria, faz surgir dúvidas razoáveis quanto à fiabilidade da informação, residente nas bases de dados.

Os processos inerentes à determinação do direito, cálculo, concessão, processamento, pagamento, cessação de pensões/prestações (e de reembolso, se indevidas) assentam assim em sistemas de informação e controlo sem completa e adequada integração aplicacional.

Deste modo, subsistem insuficiências nos sistemas de informação e controlo da SS que continuam a constituir-se como verdadeiras limitações à rigorosa concessão e suspensão de prestações sociais, com reflexo significativo no montante de prestações indevidamente processadas e pagas.

Sem prejuízo, nota-se que, sobre os dados incompletos ou inexistentes na BDP, o diretor de segurança social do CNP informou que *“Foram enviadas 15 438 notificações postais, durante os meses de novembro e dezembro de 2017. O CNP recebeu 6 694 respostas com a indicação do NIF, informação que já foi enviada ao Instituto de Informática para carregamento na base de dados. Foram ainda recebidas 1 821 respostas com a indicação por parte dos beneficiários*



*da inexistência de NIF atribuído. Esta situação coloca-se com frequência nos residentes no estrangeiro. Neste caso, remetemos 1 750 casos à Autoridade Tributária, para atribuição de NIF. Os 71 casos restantes não tinham elementos suficientes para identificação, sendo que estamos neste momento a consultar os processos físicos com vista à obtenção da informação em falta. Relativamente aos 6 893 beneficiários face aos quais não foi obtida resposta, será feita uma segunda notificação em breve. Quanto às datas de nascimento, fazemos a retificação sempre que possível. Nem sempre conseguimos saber a data correta, uma vez que não foi solicitado cópia de documento de identificação. Parte desta lacuna de informação poderá ainda ser resolvida após inserção dos NIF em falta, pois aí será possível fazer cruzamento com a informação da AT.”*

Em contraditório, a Presidente do CD do II refere que *“O sistema de pensões (...) que está em exploração há cerca de 40 anos, tem evoluído sucessivamente ao longo dos anos no sentido de melhorar a qualidade dos dados existentes e as condições de funcionamento das aplicações que suportam estes subsistemas, quer na atribuição, cálculo e gestão das prestações atribuídas, quer reduzindo a necessidade de intervenções manuais por parte dos utilizadores destes sistemas. Persistem, no entanto, alguns dados e aplicações que ainda não têm a qualidade desejada e que possibilitam a existência de situações como algumas das identificadas nesta auditoria.”*

Refere, ainda, que *“Nas aplicações a maior parte do esforço de manutenção tem incidido na atualização das aplicações de cálculo e de pensões (...)”,* o que *“(...) não tem deixado grande margem para outras intervenções no sentido de melhorar algumas das funcionalidades aplicacionais existentes.”*

Quanto aos pensionistas sem NIF, a Presidente do CD do II refere que *“(...) foi efetivamente recebido do CNP um ficheiro contendo 6.694 pensionistas cujo NIF se pretendia incluir em BDP, mas o tratamento destes dados requer desenvolvimento aplicacional (...)”* que *“(...) ainda não foi possível assegurar (...) mas será considerada logo que possível.”*

A alegação apresentada, confirma a convicção de que, quer o sistema aplicacional quer os dados que suportam o processamento e pagamento de pensões, apesar da mencionada evolução, não têm ainda a qualidade desejada. Com efeito, os esforços desenvolvidos e os investimentos efetuados revelaram-se insuficientes para impossibilitar a ocorrência dos erros e falhas identificadas no Relatório.

## **9. Ações de controlo anteriores**

Algumas das situações observadas no decurso da auditoria já haviam sido identificadas e objeto de recomendações pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social (PCGE), dos anos de 2012 a 2016, em relatórios de auditoria da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSSS)<sup>32</sup> e do Gabinete de Auditoria, Qualidade e Gestão de Risco (GAQGR)<sup>33</sup>, do ISS, nos anos de 2013 a 2015.

<sup>32</sup> Nos termos da Lei orgânica do MTSSS (cfr. art.º 9º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 167-C/2013, de 31 de dezembro), a Inspeção-Geral tem por missão apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do MTSSS ou sujeitos à tutela do ministro, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira.

<sup>33</sup> Como gabinete de apoio especializado, integrado na organização interna dos serviços do Instituto da Segurança Social, I.P., compete-lhe, de acordo com o previsto nos Estatutos do ISS, designadamente, “Avaliar a adequação, eficiência e eficácia dos sistemas de controlo interno existente no ISS” e “Verificar a fiabilidade e a integridade da informação e os meios utilizados para



## ▪ Tribunal de Contas

Das ações de controlo realizadas pelo Tribunal de Contas à área das pensões, cujos resultados integram os PCGE, assumindo particular relevo nos anos de 2012 a 2016, destacam-se as seguintes conclusões:

- *“A informação relevante para efeitos de atribuição e cálculo das pensões do regime geral reside em várias aplicações/bases de dados, as quais nem sempre contêm a integralidade da informação necessária (...)”* – PCGE de 2012;
- *“As diligências tendentes à recuperação de valores pagos indevidamente na sequência de falecimento de beneficiários são morosas quer no início, quer no seu desenvolvimento, com exceção das que são recuperadas através do débito direto (...)”* – PCGE de 2014;
- *“O tratamento da informação remetida mensalmente pelo IGFEJ é dificultado pela inexistência em todas as bases de dados envolvidas de uma chave de ligação comum como o NISS ou o NIF e, bem assim, a divergência ou incongruência dos dados residentes nas diferentes bases e relevantes para o respetivo cruzamento (...)”* – PCGE de 2014;
- *“O valor das provisões para cobrança duvidosa de valores a receber de pensões indevidamente pagas continua a ser calculado com base nos registos das contas do razão (SIF), não permitindo relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, nem validar a fidedignidade do valor da dívida com origem em pagamentos indevidos de pensões (...)”* – PCGE de 2015;
- *“Em 2014 iniciou-se o processo de participação para execução fiscal de dívida originada em pagamentos indevidos a beneficiários. Em 2016 foram participadas dívidas de 11.388 beneficiários, no total de € 10,6M (...) em 31/12/2016 o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal representa apenas 4,3% (€ 29,7M) do valor total da dívida relevada no ativo bruto (€ 694 M), indicador que evidencia uma ligeira melhoria relativamente a 2015 (3,7%), mas reflete ainda a ineficácia da segurança social na cobrança de valores indevidamente pagos até 2016.”* – PCGE de 2016.

Em consequência, o TC formulou um conjunto de recomendações tendentes a suprir as referidas deficiências, destacando-se:

- *“Recomendação 89 - PCGE/2014 - O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de assegurar a celeridade na recuperação dos valores indevidamente pagos, na sequência de ocorrência de óbito do beneficiário, e a implementação de procedimentos que permitam uma adequada instrução dos processos que suportam a recuperação daqueles valores.”;*
- *“Recomendação 81 - PCGE/2015- Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados os procedimentos necessários com vista à constituição de provisões para cobrança*

---

*salvaguardar os ativos*”. Em resultado da avaliação emite recomendações com vista ao aperfeiçoamento de procedimentos e sistemas, acompanhando a concretização das medidas decorrentes dessas recomendações. Cfr. alíneas a) e d), do n.º 2, do art.º 15º, da Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio, com as alterações preconizadas pelas Portarias n.ºs 160/2016, de 9 de junho e 102/2017, de 8 de março.



*duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas, designadamente a identificação do beneficiário, o valor e a antiguidade da dívida.”;*

- *“Recomendação 67 - PCGE/2016 - Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam acionados os mecanismos necessários com vista a uma cobrança mais eficaz dos valores indevidamente pagos a beneficiários.”.*

Em sede de acompanhamento de recomendações formuladas, designadamente sobre a recomendação 89 – PCGE-2014, a Secretária de Estado da Segurança Social informou que *“As equipas da Unidade de Processamento de Prestações de Sobrevivência do ISS dedicam um dia por semana para análise de débitos e consequentes diligências para a sua recuperação. Esta medida, em paralelo com a recuperação de valores por via de débito direto, recuperação via RDF, nas prestações devidas e não pagas e nas prestações de direito próprio do devedor, tem permitido a recuperação de valores indevidamente pagos, sendo igualmente possível a identificação célere dos casos em que é necessário recorrer à cobrança coerciva.”*<sup>34</sup>.

No entanto, em auditoria, concluiu-se que os procedimentos implementados não asseguraram a recuperação tempestiva da dívida resultante de pagamentos indevidos a beneficiários falecidos.

- **Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social**

Em 2014, a IGMTSSS<sup>35</sup> realizou uma auditoria *“(…) às pensões indevidamente pagas pelo Centro Nacional de Pensões (...)”*<sup>36</sup>. De entre as conclusões da auditoria destacam-se as seguintes:

- No final de 2013 *“(…) o montante das pensões indevidamente pagas registado no Balanço do CNP (...)”* ascendia a € 50,2 milhões;
- O prazo médio *“(…) entre a data do facto que origina o débito e a data de suspensão ou cessação, nos processos analisados, foi de 2.237 dias (mais de 6 anos), existindo situações em que o CNP só teve conhecimento entre 2012 e 2013, de factos que ocorreram em 1985.”;*
- Não se encontram *“(…) estabelecidos procedimentos uniformes de recuperação dos montantes indevidamente pagos entre as Unidades de processamento (...)”;*
- Em alguns casos, não foi *“(…) possível a efetiva recuperação dos débitos e/ou informação sobre os cotitulares das contas, por questões de sigilo bancário (...)”;*
- Não está *“(…) instituído um procedimento que garanta a participação criminal, sempre que existam indícios de ilícitos, dos responsáveis por levantamentos indevidos de pensões (...)”;*
- Os sistemas de informação em uso apresentam deficiências<sup>37</sup>.

Em consequência, a IGMTSS recomendou ao Conselho Diretivo do ISS que diligenciasse *“(…) pela introdução de melhorias nas aplicações informáticas, de forma a colmatar as insuficiências detetadas e garantir o cruzamento de informação (...)”*, que garantisse *“(…) a*

<sup>34</sup> Cf. Parecer sobre a Conta Geral de Estado de 2016.

<sup>35</sup> Atualmente, Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Em 2013, a IGMTSSS já havia realizado uma auditoria ao sistema de atribuição da pensão de sobrevivência do regime geral – Relatório n.º 7/2013, tendo concluído que *“(…) encontravam-se a ser efetuados pagamentos a 28 beneficiários falecidos (...)”* e que *“(…) foram detetadas situações de deficiência e incorreção de dados, designadamente falta de NIF e dados pessoais incorretos (...)”*, tendo recomendado ao CNP que promovesse as alterações necessárias com vista à melhoria da qualidade dos dados existentes.

<sup>36</sup> Relatório de Auditoria n.º 6/2015 – Auditoria às pensões indevidamente pagas.

<sup>37</sup> Designadamente, a inexistência de sincronismos entre o SISS e a BDP, a impossibilidade de extrair listagens dos acordos prestacionais em incumprimento e a conta corrente do pensionista nem sempre refletir a situação real da dívida.



*participação de eventuais ilícitos criminais sempre que detetados (...)” e que promovesse “(...) a uniformização de procedimentos entre as diferentes equipas (...)”.*

Quanto à melhoria e alterações nas aplicações informáticas, o ISS, em sede de acatamento das recomendações, informou a IGMTSS<sup>38</sup> que *“Os mecanismos a implementar encontram-se em estudo, atenta a implementação prevista para o Projeto SIP (...) que se encontra em curso.”*

Já quanto ao procedimento que garanta a participação criminal sempre que existam indícios de ilícitos, o ISS informou que *“Para além do previsto no novo projeto SIP, o Departamento de Fiscalização (DF) deste instituto promoveu alteração de circuitos a nível aplicacional e formação adequada para o efeito. E neste sentido, sempre que recebida participação crime enviada pelo CNP ao serviço competente do DF, atua-se em conformidade.”*

Porém, em auditoria, tal como relatado nos pontos seguintes, detetaram-se situações em que não foi feita a participação de ilícitos criminais ao Ministério Público.

Em data posterior, o ISS enviou ainda à IGMTSS<sup>39</sup> informação atualizada, esclarecendo o seguinte: *“1.No que concerne à recuperação de prestações indevidamente pagas foi implementado um procedimento interno específico, desde outubro de 2015, tendo por objetivo o tratamento e recuperação dos débitos. 2. Foi criado um grupo de trabalho cuja principal tarefa consiste na análise, regularização e classificação da dívida. É assinalada, na base de dados, a dívida que já se encontra em execução fiscal ou que está a ser regularizada via plano prestacional. Está a ser dada prioridade à regularização de situações mais recentes e que se reportam a maiores valores. 3. O CNP iniciou já os procedimentos jurídicos necessários para a recuperação de prestações indevidamente pagas através de ações sobre a herança de beneficiários falecidos.”*

No entanto, tal como já foi referido, em auditoria, concluiu-se que os procedimentos adotados não asseguraram o acionamento dos mecanismos legais para recuperar prestações indevidamente pagas.

#### ▪ Gabinete de Auditoria, Qualidade e Gestão de Risco

Em 2014, o GAQGR realizou uma auditoria às pensões por morte e sobrevivência, nos centros distritais de Braga, Viana do Castelo e Viseu<sup>40</sup>, tendo concluindo existirem pensões processadas indevidamente, por ausência de procedimento sistemático de excluir o pensionista aquando da confirmação do óbito, e recomendado aos centros distritais que, confirmado *“(...) o óbito de pensionista (...) procedam à exclusão da pensão na base de dados do CNP e, remetam ao CNP o respetivo comprovativo do óbito”*. Ao CNP foi recomendado que *“(...) diligencie no sentido da correta introdução do NIF dos beneficiários de RDF (...)”, “(...) promova a recuperação de montantes indevidamente pagos, apurados (...)”* e realize *“(...) ações de formação nos Centros Distritais, atentas as desconformidades verificadas na gravação dos dados na base de dados do CNP e na instrução dos processos”*.

Sobre o relatório acima identificado, o GAQGR elaborou duas informações<sup>41</sup> quantificando o grau de execução das recomendações. Sobre as informações recaiu o parecer da Diretora do GAQGR. Na informação de 2015 pode ler-se: *“Visto. Mantenha-se em acompanhamento*

<sup>38</sup> Cf. Ofício n.º SAI.SCC-290/2016, de 5 de janeiro, com a referência GAQGR-71/2015.

<sup>39</sup> Cf. Ofício n.º SAI.SCC-57698/2016, de 25 de maio, com a referência GAQGR-71/2015.

<sup>40</sup> Processo n.º 35 a 37/2014/GAQGR.

<sup>41</sup> Cf. Informação n.º 56/2015/GAQGR, de 21 de abril e Informação n.º 159/2018/GAQGR, de 26 de junho.



---

*considerando a ausência de informação quanto à implementação das propostas dirigidas ao DPC e CNP.”.*

Na informação de 2018, consta o seguinte parecer *“Em face do exposto, archive-se no que se refere ao Centros Distritais de Viana do Castelo atenta a implementação de recomendações. Considerando que no âmbito da ação realizada, também os Centros Distritais de Braga e Viseu já tinham concluído o processo de implementação de recomendações, o acompanhamento será de manter apenas em relação ao CNP e DPC.”.*

Ora, tratando-se de um relatório de 2014, seria expectável que, decorridos 4 anos, tivessem sido adotadas medidas tendentes ao cumprimento das recomendações formuladas, no entanto, as referidas informações e respetivos pareceres revelam<sup>42</sup> pouco cuidado dos responsáveis do ISS/CNP na implementação das ações recomendadas e no acompanhamento do processo de *“(…) recuperação de montantes indevidamente pagos, apurados (…)”* na auditoria.

Em contraditório, o Presidente do CD do ISS discorda que tenha havido pouco cuidado dos responsáveis do ISS/CNP. No entanto, não demonstrou que tivessem sido recuperados os montantes indevidamente pagos ou que tivessem sido adotadas diligências tendentes à sua recuperação, pelo que se mantêm as observações.

O Presidente do CD do ISS refere, ainda, que está previsto *“(…) no Plano de Auditorias Internas para o ISS, IP em 2018, a realização de uma ação de auditoria interna às prestações por morte, ação essa que se encontra em curso e que apresenta, entre outros, o objetivo de verificar a implementação das recomendações de auditorias anteriormente realizadas (…)* facto que por si só evidencia a relevância *(…)* que o Conselho Diretivo deste Instituto coloca sobre a matéria.”. Sem prejuízo das observações anteriores, o Tribunal regista de forma positiva a iniciativa do CD do ISS.

---

<sup>42</sup> “O CNP não respondeu.”. “O serviço auditado não enviou evidências.”. “A equipa de auditoria considera a referida recomendação não implementada.”. Fonte: Informação n.º 56/2015/GAQGR, de 21 de abril.



## 10. Observações

### 10.1. – Procedimentos de registo e confirmação de óbitos

O adequado registo/atualização de datas relevantes, relativas a beneficiários (e.g. data de nascimento, data de óbito), é elemento central no processo de concessão, pagamento e/ou suspensão das pensões e outras prestações sociais.

Neste âmbito, assume especial relevância a data de óbito porque, logo que registada, determina a suspensão/cessação das pensões/prestações.

Verificou-se que concorriam para a atualização dos óbitos registados na BDP, a informação registada no SISS, atualizada com os dados remetidos mensalmente pelo IGFE<sup>43</sup>, informação da AT (remetida pela AT<sup>44</sup> ou verificada através de consulta aos dados dos contribuintes - SISS/CDF), comunicações dos centros distritais, de agências funerárias<sup>45</sup> ou de familiares do beneficiário falecido, denúncias ou a devolução de pensões pagas por vales de correio (três vezes consecutivas).

Assim, com exceção da informação integrada pelo SISS, a suspensão e subsequente cancelamento do pagamento de pensões é efetivada de forma manual.

Verificou-se, ainda, que continua a não existir “(...) em todas as bases de dados envolvidas uma chave de ligação comum como o NISS ou o NIF (...)”, que subsistem as “(...) divergências ou incongruências dos dados residentes nas diferentes bases relevantes (...)”, e que “(...) estes constrangimentos implicavam que muita da informação remetida à segurança social em matéria de óbitos de pensionistas permanecesse, por vezes, longos períodos por registar (...)”<sup>46</sup>, tal como já havia sido identificado pelo Tribunal em ações de controlo anteriores.

Em contraditório, a Presidente do CD do II confirma que existem “(...) cessações de pensões que são efetuadas de forma manual (...)”. E que, tal como relatado, “(...) não é o único processo (...)” e que “(...) o sistema pensões contempla há vários anos um processo automático mensal de tratamento do ficheiro de óbitos que é recebido da área da Justiça (...)”. Complementando este processo, estão implementados outros procedimentos automáticos destinados a evitar, tanto quanto possível, o pagamento indevido de prestações: Suspensão imediata do pagamento da pensão sempre que é devolvido um vale postal com indicação de falecido; Suspensão do pagamento da pensão sempre que ocorre devolução de três pagamentos consecutivos.”.

Refere, ainda, que “(...) o NIF passou a ser um campo obrigatório a partir de 2002, aquando da implementação da nova aplicação de cálculo. Desta forma existe ainda um universo de pensionistas sem NIF associado, que anualmente tem vindo a ser reduzido quer por via de

<sup>43</sup> Processo através do qual são registadas, de acordo com o diretor do CNP, cerca de 70% das ocorrências.

<sup>44</sup> O ISS é notificado pela AT, no âmbito das suas atribuições legais de controlo da liquidação do IRS, e ao abrigo do dever de colaboração previsto no art.º 133º do código do IRS, para esclarecimentos ao MOD10/DMR. Em alguns casos, a AT informou que o beneficiário consta como falecido na sua base de dados dos contribuintes. Contudo, observou-se que esta articulação interinstitucional não tem sido suficientemente utilizada, no sentido de assegurar a cessação tempestiva de pensões respeitantes a pensionistas já falecidos.

<sup>45</sup> As mensagens eletrónicas remetidas pelas agências funerárias consubstanciam uma fonte de informação sobre óbitos relevante para o CNP. Contudo, tratam-se de comunicações informais, sem carácter de obrigatoriedade, ficando ao arbítrio das agências o envio daquela informação.

<sup>46</sup> Fonte: Tribunal de Contas, PCGE de 2016.





---

*processos de qualidade de dados, quer através de processos de notificação (...)” e que “(...) o novo Sistema de Informação de Pensões, irá colmatar esta situação.”.*

Sobre o alegado note-se que o processo automático mensal de tratamento do ficheiro de óbitos, recebido da Justiça, tem-se revelado insuficiente e, tal como informado pelo MTSS, carece de melhorias, designadamente mediante interconexão dos dados e obtenção diária de informação atualizada, com vista ao *“(...) aumento da qualidade e fiabilidade da informação que é registada, assim como uma maior celeridade na produção de efeitos da mesma.”.*

Note-se, ainda, que os procedimentos complementares de suspensão da pensão, designadamente com base na devolução de vale postal, revelam-se atualmente insuficientes face à forma preferencial de pagamento de pensões por transferência bancária (de acordo com o ficheiro de pensões de 2017 a proporção era de 15% de pagamentos por vale postal e de 82% por transferência bancária). E que, embora seja referido que o NIF passou *“(...) a ser um campo obrigatório a partir de 2002 (...)”*, no ficheiro de pensões de 2017 constam 172 registos de pensões ativas, relativas a beneficiários nascidos desde o referido ano, sem registo de NIF, confirmando que o sistema não valida a mencionada obrigatoriedade.

O Tribunal regista com apreço a previsão de que, entre outras, esta situação venha a ser colmatada pelo novo Sistema de Informação de Pensões, não podendo, contudo, deixar de notar que tendo sido iniciado em 2012 e considerado um projeto prioritário, tenha ocorrido o “alargamento do prazo de conclusão”<sup>47</sup> daquele sistema, do qual, até ao presente, apenas terá entrado em exploração a primeira fase, com a disponibilização, em 2018, do novo simulador de pensões.

O processo de migração da informação sobre a data do óbito proveniente do IGFEJ não é integral, por insuficiência ou divergência nos elementos de identificação do beneficiário falecido. Esta situação obriga a que os dados sejam tratados pelos serviços de forma individual, com vista à correta identificação do beneficiário e respetivo registo, existindo o risco de que ocorram falhas no tratamento da informação e/ou atrasos no registo do óbito.

Apesar das limitações mencionadas, não foi possível identificar a existência de mecanismos alternativos e sistematizados que permitam completar, com eficácia, as ausências e divergências de informação das diferentes bases de dados em utilização.

Para além da informação remetida pelo IGFEJ, destaca-se, como fonte de informação relevante para o registo dos óbitos, os requerimentos de prestações por morte apresentados por cidadãos, familiares, ou não, dos falecidos, junto dos centros distritais do ISS ou do CNP. Nota-se, no entanto, que no caso de não terem sido requeridas prestações por morte, fica prejudicado este meio de conhecimento do óbito.

Nota-se, ainda, que se detetaram situações em que mesmo dispondo de informação do óbito de um determinado beneficiário, designadamente porque a informação está registada em SISS/CDF ou terem sido requeridas prestações por morte, a inserção destes dados para efeitos de suspensão das prestações não ocorreu (*cf.* ponto 10.3.3).

Sobre a matéria *sub judice*, o Presidente do CD do ISS refere que *“(...) os organismos da Segurança Social têm realizado nos últimos anos um conjunto de diligências junto do Ministério da Justiça, no sentido de rececionar as datas de óbito em tempo real. O novo projeto automático de registo de óbito em produção em 2019 permitirá registar toda a*

---

<sup>47</sup> *Cf.* contraditório do Presidente do CD do ISS.



---

*informação rececionada do IGFEJ, com a chave de ligação NISS para aumentar a taxa de sucesso de registo desta informação no SI da segurança social. Após a sua implementação, a informação integrada manualmente, tendo por base dados de agências funerárias e outras, será residual.”*

As alegações aduzidas, em contraditório, pelo Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, no âmbito desta matéria, salientam “(...) a necessidade de melhorias (...)” no processo de troca de informação relativa a óbitos com o Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça e que o novo Sistema de Informação de Pensões consubstancia a solução tecnológica potencialmente conducente à correção das falhas identificadas pelo Tribunal de Contas.

#### 10.2. – Procedimentos de recuperação de montantes pagos indevidamente

Nos casos em que o registo do óbito na BDP ocorre em data posterior ao final do mês em que se extinguiu o direito, e, conseqüentemente, foram processadas e pagas prestações após o óbito do beneficiário, compete às unidades de processamento do CNP apurar os montantes pagos indevidamente, após o que é emitido o correspondente débito na BDP, iniciando-se o processo de recuperação do valor em dívida.

Nas pensões pagas através de transferência bancária, após gerar o débito, o sistema informático produz ficheiros que são remetidos às instituições bancárias, com vista à recuperação/estorno dos valores em dívida.

Existindo saldo disponível, e não havendo oposição de cotitulares da conta bancária na autorização do movimento, são recuperados os montantes indevidamente pagos e saldado o débito gerado na BDP.

Se, contudo, o valor depositado em conta for insuficiente para cobrir o débito ou havendo oposição de cotitulares ao estorno dos montantes pagos indevidamente, é efetuada a interpelação de familiares<sup>48</sup>, solicitando a regularização da dívida, no prazo de 30 dias<sup>49</sup>.

Neste âmbito, é de salientar que, em alguns casos, designadamente os das prestações pagas por transferência bancária em que não foi saldado o débito através do ficheiro informático, foram efetuadas diligências<sup>50</sup> junto da Direção de Acordos e Controlo Interno do Departamento de Gestão Financeira do IGSS para obtenção de informação sobre cotitulares das contas bancárias, tendo em vista a sua identificação e notificação para efeitos de regularização da dívida.

Nestes casos, verificou-se que foi a partir do CNP que foram desencadeados os processos que terminaram com a identificação dos cotitulares das contas bancárias, informação obtida pelo IGSS através dos gestores de conta das instituições bancárias<sup>51</sup>, não obstante este instituto não dispor dos instrumentos legais necessários para obter tal informação. Verificou-se, ainda, que tal informação foi posteriormente facultada pelo IGSS ao CNP.

---

<sup>48</sup> A restituição pode, nalguns casos, ser feita por compensação com outras prestações sociais devidas pela segurança social a que o devedor tenha direito.

<sup>49</sup> De acordo com o disposto no n.º 1, do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

<sup>50</sup> A informação foi solicitada ao IGSS pelo Diretor do CNP, através de mensagens de correio eletrónico.

<sup>51</sup> Elementos probatórios constantes do Volume VI do processo de auditoria.



No caso de pensões pagas através de vale postal<sup>52</sup>, são solicitadas cópias aos CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT), com vista a identificar as pessoas ou entidades a quem as prestações foram indevidamente pagas, procedendo-se à sua interpelação para regularização da dívida. De igual modo, no caso de o vale postal ter sido depositado em conta bancária, é solicitada cópia do mesmo à respetiva instituição bancária.

Note-se que, nas situações, em que existem indícios de conduta ilícita, por recebimento indevido das prestações, seja por falsificação de assinatura (*cf.* art.º 256.º do Código Penal), *v.g.* vale postal, ou burla, (*cf.* art.º 217.º do Código Penal) por enriquecimento ilegítimo no levantamento de dinheiro da conta bancária (*v.g.* cotitular da conta), é da responsabilidade do CNP, por se tratar de crime semi-público<sup>53</sup>, participar o mesmo ao Ministério Público.

Contudo, num dos processos analisados esse procedimento não foi adotado. Neste caso, após o óbito do beneficiário, em 23 de julho de 2002, foi efetuado o depósito dos vales postais na conta de um familiar<sup>54</sup>, ao longo de 8 anos, no montante total de € 15.802,32. De acordo com a informação que consta do processo, esta situação ocorreu “(...) *por desconhecimento do óbito (...)*”. Tendo sido identificado o devedor em 2010 (3ª pessoa), o CNP efetuou diligências para a recuperação do débito a partir dessa data, não tendo, contudo, participado ao Ministério Público a conduta ilícita (apropriação ilegítima de dinheiro).

Nas alegações apresentadas sobre o caso *sub judice*, vem o Presidente do CD do ISS, informar que foi “(...) *reanalisado o Processo de recuperação de débito n.º 2913/2014, este envolve 2 fases: A recuperação da dívida – processo tratado, com pagamento de dívida em prestações, com início em março de 2015. A análise da responsabilidade criminal da devedora – em causa um crime de falsificação de documentos, em tratamento atempado, considerando o prazo em curso para o efeito (10 anos).*”.

Apesar do alegado, a verdade é que, contrariamente à recuperação da dívida, não consta do processo qualquer documento probatório de diligência efetuada com vista à participação e subseqüente procedimento criminal, passados 3 anos, pelo que se mantêm as conclusões.

Numa outra situação, em que ocorreu a apropriação ilegítima através de acesso à conta bancária associada à pensão de sobrevivência do beneficiário falecido, entre agosto de 2006 e dezembro de 2012, perfazendo o montante de € 102.696,01, foi feita a participação crime (burla qualificada na forma continuada) e o pedido de indemnização cível<sup>55</sup>.

Quando as unidades processadoras não conseguem identificar o devedor ou recuperar a totalidade do montante pago indevidamente, os processos são remetidos ao NAJ para cobrança coerciva.

<sup>52</sup> No caso de não ocorrerem devoluções dos vales, na medida em que o sistema está parametrizado para, ao fim da devolução do terceiro vale postal, suspender o pagamento da pensão.

<sup>53</sup> As entidades policiais e funcionários públicos são obrigados a denunciar este tipo de crimes, sem embargo de se tornar necessário que os titulares do direito de queixa exerçam tempestivamente o respetivo direito.

<sup>54</sup> Processo de recuperação de débito n.º 2.913/2014.

<sup>55</sup> *Cf.* processo: 3.282/13.4TDLSB



Verificou-se, porém, que este procedimento não foi observado pela UPPAI, designadamente nos processos em que não conseguiu identificar o devedor, ficando os processos a aguardar prescrição naquela Unidade<sup>56</sup>.

No triénio 2015-2017, foram remetidos pelas unidades processadoras ao NAJ um total de 1.372 processos para recuperação de dívida, perfazendo um total de € 3,7 milhões, conforme quadro infra.

*Quadro 1 – N.º de processos remetidos ao NAJ para recuperação de dívida – 2015-2017*

Ano	N.º de processos remetidos ao NAJ	Valor da dívida a recuperar
2017	132	844 642,84 €
2016	584	1 447 056,17 €
2015	656	1 409 030,83 €
<b>Total</b>	<b>1.372</b>	<b>3 700 729,84 €</b>

Fonte: ISS/CNP/NAJ.

O quadro revela ainda que, em 2017, foram remetidos apenas 132 processos ao NAJ para recuperação de dívida, verificando-se uma diminuição de cerca de 80% face a 2015 (656 processos).

A diminuição do número de processos remetidos ao NAJ para cobrança coerciva não resultou de um aumento da eficácia das unidades de processamento na recuperação de montantes indevidamente pagos ou da diminuição desses pagamentos, mas da diminuição da análise aos registos de óbitos extemporâneos, da emissão dos correspondentes débitos e das diligências para a sua recuperação, em resultado de constrangimentos na instrução de processos de dívida, bem como da priorização de outras tarefas em curso.

Sobre a matéria em apreço, o Presidente do CD do ISS, em sede de contraditório, menciona que *“(...) são legítimas outras leituras, que não necessariamente as apresentadas no Relato (...)”*, designadamente que a diminuição do número de processos remetidos ao NAJ *“(...) indicia a eficácia dos procedimentos implementados a montante da intervenção do NAJ (...) o que resulta do facto das equipas terem aumentado o período de afetação a esta atividade de recuperação de débitos (...)”*.

Tais alegações têm apenas um conteúdo meramente genérico e opinativo que não tem sustentação em factos. De resto, como resulta da auditoria, além das situações detetadas em que não foram acionados os mecanismos para a recuperação dos pagamentos indevidos, verificou-se, ainda, que na UPPAI os processos nos quais não foi possível identificar o devedor não foram remetidos ao NAJ.

Recebidos os processos no NAJ, nos casos em que existe identificação do devedor este é notificado uma segunda vez, com vista à regularização voluntária do débito. Se o devedor não proceder ao pagamento é emitida uma certidão de dívida com recurso ao SISS, sendo o processo reencaminhado para o IGFSS para instauração do respetivo processo de execução fiscal, nos termos das atribuições que lhe estão conferidas na área de gestão de dívida à segurança social (*cf.* Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março).

<sup>56</sup> Já no decorrer da auditoria, o diretor de segurança social do CNP informou que o procedimento já foi corrigido.



Quando o devedor não está identificado no processo são efetuadas novas diligências para o identificar e notificar, designadamente junto da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e, em alguns casos, também junto das instituições bancárias no sentido de obter a identificação do cotitular da conta bancária.

Se as diligências efetuadas não surtirem efeito, é elaborada uma informação propondo ao diretor do NAJ o arquivamento dos processos de dívida não recuperável, com fundamento de “devedor desconhecido” ficando os mesmos a aguardar o decurso de prazo de prescrição (regime geral previsto no art.º 309.º do Código Civil – 20 anos).

Sem prejuízo do exposto, verificou-se não estarem instituídos procedimentos uniformes, sistemáticos e tempestivos com vista à recuperação dos montantes pagos indevidamente.

### 10.3. – Resultados das situações examinadas

#### 10.3.1. – Cessação de pensões de sobrevivência por óbito do beneficiário

Com o objetivo de confirmar se foram desencadeados os procedimentos legais de recuperação de montantes indevidamente pagos após o óbito, foram selecionadas para exame, dentro do universo das pensões de sobrevivência com pagamentos em 2016 e 2017, as pensões do regime geral suspensas por óbito, com data de suspensão superior a um ano relativamente à data do facto, em razão da relevância dos pagamentos indevidos associados a estas situações.

Assim, do universo de 741.808 pensões de sobrevivência em pagamento, referentes ao ano de 2016, e de 740.631 referentes ao ano de 2017, foram selecionadas 105 e 118 pensões, respetivamente, para exame.

*Quadro 2 – Despesa anual com pensões em pagamento em 2016 e em 2017*

Descrição	2016		2017	
	Nº	Valor	Nº	Valor
<b>Pensões processadas</b>	<b>2 934 353</b>	<b>15 559 891 562 €</b>	<b>2 929 834</b>	<b>15 844 374 033 €</b>
Pensões de sobrevivência	741 808	2 291 579 332 €	740 631	2 339 301 716 €
Pensões de sobrevivência - regime geral	682 543	2 160 614 643 €	685 739	2 217 941 497 €
Pensões ativas	645 247	2 113 792 592 €	646 939	2 171 649 681 €
Pensões suspensas	37 296	46 822 051 €	38 800	46 291 816 €
Pensões suspensas por óbito	28 738	39 235 350 €	30 358	38 839 092 €
Pensões suspensas c/> 1 ano do óbito	105	162 362 €	118	190 204 €

Fonte: Tabelas das bases de dados facultadas pelo ISS.

As principais conclusões são as seguintes:

#### ■ Extemporaneidade no registo de óbitos

Nos casos examinados (223), com exceção de duas pensões, em 2016, em que houve um erro no registo da data do óbito dos beneficiários no SIP<sup>57</sup> e outras duas, em 2017, em que, num caso, foi indevidamente registado o óbito do beneficiário e, no outro, houve devolução pela instituição bancária dos montantes indevidamente processados, o registo dos óbitos na BDP

<sup>57</sup> Em contraditório, o Presidente do CD do ISS informou, relativamente a um dos beneficiários em questão, que “(...) a data inicialmente errada (1935-01-01), foi corrigida para a data correta (2016-07-22) (...)”. Relativamente ao outro beneficiário, a data de óbito correta era 07/07/2016 e não 07/07/2006, tal como havia sido registado no SIP.



ocorreu em data muito posterior à data da ocorrência do facto (óbito), nalguns casos com um atraso de mais de 10 anos, protelando o pagamento de pensões de sobrevivência durante vários anos em prejuízo do erário público.

*Quadro 3 – Desfasamento temporal entre a data do óbito e a cessação da pensão*

Tempo decorrido entre a data do óbito e o registo na BDP	2016		2017	
	N.º de pensões	%	N.º de pensões	%
[1 a 5] anos	72	70%	72	62%
[6 a 10] anos	16	16%	19	16%
> 10 anos	15	15%	25	22%
Total	103	100%	116	100%

Fonte: Elaboração própria com base em informação extraída de tabelas das bases de dados facultadas pelo ISS e verificações em trabalho de campo.

Em resultado, foram pagas indevidamente pensões de sobrevivência no total de € 3.681.782,38<sup>58</sup>.

Em contraditório, o Presidente do CD do ISS refere que se *“(...) se analisar a amostra que conduziu às conclusões da presente auditoria, verifica-se que 26% dos processos são compostos por registos de óbito automáticos provenientes da troca de dados com a Justiça. Se forem considerados os demais automatismos implementados para suspensão da pensão em função de óbito, aquele peso sobe para 33%. Estes pesos assumem ainda especial evidência no ano de 2017 (...) e, em particular, entre os casos com maiores desfasamentos - 77% dos casos encontrados com desfasamentos superiores a 10 anos são provenientes da comunicação da Justiça (...) de onde se conclui que uma parte substancial do desfasamento encontrado (...) já chega nestes termos ao sistema de informação da Segurança Social, fator que a esta não deve ser imputado.”*

Pese embora a justificação produzida, note-se que não existe registo na BDP, nem foi demonstrado em contraditório, em que datas os ficheiros do Ministério da Justiça que suportaram o registo dos óbitos dos casos analisados foram rececionados pelo ISS, bem como a data em que os mesmos foram integrados em SISS/IDQ, pelo que entende este Tribunal não acolher, com base na evidência disponível, a alegação de que os atrasos se devem, em parte substancial, a atrasos no registo ou no envio da informação dos óbitos pelo Ministério da Justiça.

▪ **Não foram acionados mecanismos para recuperação dos pagamentos indevidos**

Nas situações em que foram registados extemporaneamente os óbitos e consequentemente foram feitos pagamentos indevidos de pensões de sobrevivência, no total de € 3.681.782,38, detetaram-se ainda falhas na emissão dos correspondentes débitos.

<sup>58</sup> Inclui € 1.800.643,13 relativos a pensões de sobrevivência, com débito emitido e € 1.881.139,25 sem débito emitido. Em contraditório, o Presidente do CD do ISS refere que o montante dos pagamentos indevidos inscrito no relato de auditoria submetido a contraditório (€ 3.727.000,77) *“(...) deve ser corrigido (...) com o apuramento rigoroso (...)”* realizado pelo ISS/CNP na sequência análise entretanto realizada, tendo remetido mapa discriminativo. Assim, e por o montante inscrito no relato de auditoria submetido a contraditório resultar, ainda que apenas para os casos em que não foram gerados os débitos e nas situações em que apenas estavam registados valores anuais na BDP, de um valor estimado, no presente Relatório são considerados os montantes apurados pelo ISS.



Com efeito, em cerca de 30% das pensões examinadas (66)<sup>59</sup>, com pagamentos no total de € 1.881.139,25, apesar de registado o óbito na BDP, não foram desencadeados os procedimentos de reconhecimento e recuperação da dívida.

Note-se, ainda, que 10 dos beneficiários relativamente aos quais não foram acionados os procedimentos de recuperação dos pagamentos indevidos de pensão de sobrevivência, tinham também pensão de direito próprio, tendo-se verificado que neste caso não foram gerados os correspondentes débitos, no total de € 360 682,65.

*Quadro 4 – Pagamentos indevidos de pensões cessadas em 2016 e 2017*

Descrição	Síntese	Pensões 2016	Pensões 2016 <sup>(1)</sup>	Pensões 2017	Pensões 2017 <sup>(2)</sup>	Total	Δ 16/17
<b>Total dos pagamentos indevidos de pensões de sobrevivência</b>		<b>1 403 470 €</b>	<b>103</b>	<b>2 278 313 €</b>	<b>116</b>	<b>3 681 782 €</b>	<b>62,3%</b>
Com débito emitido	Pagamentos indevidos	853 229 €	78	947 414 €	75	1 800 643 €	11,0%
	Montante recuperado	367 423 €	24	246 746 €	36	614 169 €	-32,8%
<b>Saldo em dívida com débito emitido</b>		<b>485 806 €</b>	<b>54</b>	<b>700 668 €</b>	<b>39</b>	<b>1 186 475 €</b>	<b>44,2%</b>
Sem débito emitido	Pagamentos indevidos pensões sobrevivência	550 240 €	25	1 330 899 €	41	1 881 139 €	141,9%
	Pagamentos indevidos pensões direito próprio	79 860 €	4	280 823 €	6	360 683 €	251,6%
<b>Saldo em dívida sem débito emitido</b>		<b>630 100 €</b>	<b>29</b>	<b>1 611 722 €</b>	<b>47</b>	<b>2 241 822 €</b>	<b>155,8%</b>
<b>Total em dívida</b>		<b>1 115 907 €</b>	<b>83</b>	<b>2 312 390 €</b>	<b>86</b>	<b>3 428 296 €</b>	<b>107,2%</b>
<b>Total dos pagamentos indevidos</b>		<b>1 483 330 €</b>		<b>2 559 136 €</b>		<b>4 042 465 €</b>	

**Nota 1** - Em 2016, duas pensões não foram consideradas, uma por se tratar de um erro de registo da data de óbito na BDP e a outra por ter sido devolvida. Os pagamentos indevidos referem-se apenas a 103 casos.

**Nota 2** - Em 2017, duas pensões não foram consideradas, uma por ter sido devolvida e a outra por se ter confirmado em sede de contraditório que o beneficiário se encontrava ativo. Os pagamentos indevidos referem-se apenas a 116 casos.

Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, nota-se que, em consequência da omissão do débito na BDP, não foi realizado o registo contabilístico da dívida no SIF, pelo que esta situação afeta a fiabilidade e integridade das demonstrações financeiras do ISS.

■ **Registado o óbito e cessado o pagamento da pensão de direito próprio, mantiveram-se em pagamento as pensões de sobrevivência**

No âmbito das pensões de sobrevivência com pagamentos indevidos sem débito emitido verificou-se que, em 14 situações, havia sido registado o óbito dos beneficiários à data do facto e cessada a respetiva pensão de direito próprio, mantendo-se em pagamento as pensões de

<sup>59</sup> Em contraditório, o Presidente do CD do ISS refere que devem ser excluídas 3 das 68 pensões indevidamente pagas sem débito emitido identificadas no relato de auditoria submetido a contraditório e corrigido o montante dos pagamentos indevidos correspondentes (de € 1.926.357,64, para € 1.840.913,55), pelos seguintes motivos:

- Num caso refere que "(...) o registo da data de óbito não corresponde a 1/1/1935, mas sim a 22/7/2016. Considerando-se a data de óbito correta, o desfasamento ocorrido é de um mês, ou seja, houve o pagamento indevido de apenas uma prestação mensal que, entretanto, foi já integralmente regularizada (devolvida) (...)". Relativamente ao caso em apreço, note-se que o erro no registo da data de óbito havia sido identificado pela equipa de auditoria, tendo sido considerado para efeitos de apuramento de pagamentos indevidos apenas um mês, no total de € 170,95. Sem prejuízo, considerando que o ISS corrigiu a data do óbito da beneficiária e informou que o vale de correio foi devolvido, pelo que não chegou a ser criado débito, entende o Tribunal ser de excluir a pensão em causa.
- Num segundo caso, refere que foi indevidamente registado "(...) o óbito do pensionista, verificando-se, após análise de todos os dados, que tal não correspondia a realidade (...) encontrando-se a pensão ativa, atualmente.". Em aditamento ao contraditório, o Presidente do CD do ISS informou, ainda, que "O levantamento da suspensão ter-se-á verificado por se constatar que o pensionista se encontrava vivo (conforme cópia do sistema informático das finanças) (...)". Em face do exposto, e tendo-se confirmado que não existe registo do óbito do pensionista no Registo Civil foi excluída a pensão em causa.
- Relativamente a um terceiro caso, o Presidente do CD do ISS refere que "Trata-se de uma pensão gerida pelo Instituto da Segurança Social dos Açores.". Ora, não está em causa o cálculo do valor da pensão, cuja responsabilidade compete ao Instituto da Segurança Social dos Açores, mas o pagamento da pensão que é da responsabilidade do ISS. Assim, e sem prejuízo da colaboração entre ambas as entidades no sentido de assegurar a salvaguarda dos dinheiros públicos, é o ISS que deve assegurar a recuperação de eventuais pagamentos indevidos, pelo que não se acolhe a posição defendida.



sobrevivência de que eram titulares, gerando pagamentos indevidos relativamente a estas, até 2016 e 2017, no total de € 309.497,05.

*Quadro 5 – Casos com registo de óbito dos beneficiários e com pensões não cessadas*

ANO	Nº de situações observadas	Fonte de informação p/ registo do óbito	Pensão de sobrevivência + pensão de direito próprio	Registo do óbito	Pagamentos indevidos sem débito emitido	
					Pensão de sobrevivência	Pensão de direito próprio
2016	13	ITIJ; INF; CDist.;	Sim	Apenas para a pensão de direito próprio	295 411 €	874 €
2017	1	NTIR; UPM; AT			14 086 €	-

Fonte: Elaboração própria.

Acresce, ainda, que em 2 das situações identificadas também não foi emitido o débito da pensão de direito próprio, no total de € 873,64, como se evidencia no quadro supra.

Em contraditório, o Presidente do CD do ISS refere que *“(...) As pensões (pensão de sobrevivência e pensão de velhice) não se encontravam aglutinadas, não sendo possível o “arrasto” do óbito. Os casos identificados foram objeto de análise e os respetivos débitos devidamente apurados, tendo já sido desencadeados os procedimentos subsequentes com vista à sua recuperação.”*

O Tribunal regista de forma positiva as diligências encetadas. Nota-se, porém, que urge adotar medidas para suprir esta insuficiência do sistema, na medida em que poderão existir outras situações, designadamente casos de beneficiários de pensões de sobrevivência e de direito próprio que, após o óbito, e não sendo solicitado RDF, a probabilidade de se protelar o pagamento da pensão de sobrevivência é elevada, uma vez que não há arrasto do óbito.

#### ▪ Reduzida eficácia na recuperação de pagamentos indevidos

Tendo por referência a informação disponível, relativa a pagamentos indevidos de pensões de sobrevivência para os quais foram iniciados procedimentos tendentes à recuperação da dívida, no total de € 1.800.643,13 (*cf.* quadro n.º 4), concluiu-se que apenas foram recuperados € 614.168,62, ou seja, cerca de 34,1%.

Em contraditório, o Presidente do CD do ISS refere que *“Foram recuperados, através de pagamento voluntário dos devedores no ano de 2015 (...) € 142.729,21 (...) no ano de 2016, € 186.276,93 (...) e no ano de 2017, € 270.375,54 (...)”* e *“(...) participada, para cobrança coerciva do IGFSS, IP (...) no ano de 2015 (...) € 555.459,75 (...) no ano de 2016 (...) € 560.066,81 (...)”* e *“(...) no ano de 2017 (...) € 734.507,64 (...) relativos a pensões de sobrevivência (...)”*.

As alegações não contrariam as conclusões do Relatório, mas complementam-nas, na medida em que evidenciam que esta área apresenta falhas de controlo, já suficientemente explicitadas.

Note-se, ainda, que o Presidente do CD do ISS faz referência aos montantes recuperados voluntariamente e através de cobrança coerciva, sem contudo identificar a totalidade da dívida face aos montantes recuperados.

#### ▪ Riscos no fluxo da informação entre unidades orgânicas

Tendo por referência os pagamentos indevidos de pensões de sobrevivência para os quais não foram iniciados procedimentos tendentes à recuperação da dívida, no total de € 1.881.139,25





(*cf.* Quadro 4) verificou-se que o registo do óbito dos beneficiários foi efetuado, em 2016, na sua maioria, pela Equipa de Tratamento da Informação e Reclamações (ETIR) que funciona na dependência da Unidade de Apoio à Direção, tal como se evidencia no quadro infra. Já em 2017, concluiu-se que a maioria dos registos de óbitos resultou da integração da informação remetida pelo Ministério da Justiça.

*Quadro 6 – Origem da informação para registo do óbito*

Fonte do reconhecimento do óbito	Pensões de sobrevivência sem débito emitido			
	2016		2017	
UAD/ETIR	15	60%	6	15%
CDist (18)	2	8%	2	5%
MJustiça	4	16%	28	68%
AT	1	4%	0	-
UPM	1	4%	4	10%
Açores	#	#	1	2%
Informativo	2	8%	0	0%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>41</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria.

Note-se que, a ETIR não promove o apuramento e regularização das prestações pagas indevidamente, tal como sucede com as unidades processadoras, não obstante proceder à suspensão e cessação de pensões em pagamento, com base em informação que lhe é remetida pela AT, por beneficiários ou por correspondência devolvida<sup>60</sup>, o que constitui um risco, na medida em que, se a informação do registo do óbito não for remetida às unidades processadoras não são desencadeados os mecanismos para recuperação dos pagamentos indevidos. Acresce, ainda, o risco das deficientes condições de armazenamento e conservação de documentação<sup>61</sup> da ETIR.

Em contraditório, o Presidente do CD do ISS refere que *“(...) existem motivos para ser a ETIR a proceder à suspensão das pensões e encaminhar os pedidos de apuramentos de débitos para as unidades processadoras.”*. Refere, ainda, que *“A ETIR permite a centralização desta informação numa só equipa, e o posterior reencaminhamento assim que a pensão esteja suspensa, para as diferentes áreas processadoras.”*.

O Tribunal considera que o CD do ISS deve ponderar as alegadas vantagens face aos riscos identificados. Note-se que, na amostra de 2016 objeto da presente auditoria, a ETIR suspendeu 57,7% das pensões para as quais não foram acionados os mecanismos para recuperação dos pagamentos indevidos.

### 10.3.2. – Cessação de pensões por alteração dos critérios de atribuição

O diploma que regula a proteção na eventualidade de morte dos beneficiários do regime geral de segurança social prevê que os cônjuges, ex-cônjuges e membros sobreviventes de uniões de

<sup>60</sup> Acontece, por vezes, as declarações anuais de rendimentos serem devolvidas com a menção de falecido. Nestas situações, antes de cessar definitivamente pensão, a ETIR confirma o óbito junto das Conservatórias do Registo Civil.

<sup>61</sup> Cave do n.º 100 da Avenida da República, Lisboa.



facto têm direito à pensão de sobrevivência por um período de 5 anos, no caso de terem idade inferior a 35 anos, à data do óbito do beneficiário<sup>62</sup>.

A pensão é vitalícia se os cônjuges, ex-cônjuges e membros sobrevivivos de uniões de facto tiverem idade igual ou superior a 35 anos, à data do óbito do beneficiário, se atingirem esta idade enquanto tiverem direito à pensão, ou se estiverem em situação de incapacidade total e permanente para qualquer trabalho<sup>63</sup>.

O atual modelo de atribuição de pensões de sobrevivência aos unidos de facto apresenta elementos que dificilmente são passíveis de controlo, ou que exigem um esforço significativo da administração pública para serem controláveis. Com efeito, e de acordo com a legislação em vigor, a união de facto não tem de ser registada, no entanto deve ser provada. Para que seja atribuída, o unido de facto terá de pedir uma declaração à junta de freguesia<sup>64</sup>.

Uma vez que não existe registo oficial das uniões de facto, e ainda que as situações tenham de ser comunicadas à Segurança Social para efeitos de cessação da atribuição de pensões de sobrevivência (*cf.* art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro), o certo é que esta situação é de difícil controlo por parte da Segurança Social.

Em contraditório, o Presidente do CD do ISS refere, ainda, que a *“(…) alteração ao artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 322/90 (...) apenas entrou em vigor em 1 de janeiro de 2015 (...) pelo que só a partir dessa data passou a ser obrigatória a comunicação ao CNP (...)”*.

Do universo das pensões de sobrevivência, em pagamento em 2017, 1.288 foram concedidas a cônjuges, ex-cônjuges e membros sobrevivivos de uniões de facto, com idade inferior a 35 anos, à data do óbito do beneficiário, tendo-se, de entre estas, selecionado para análise, as pensões de sobrevivência atribuídas a unidos de facto, num total de 177 pensões.

O exame da amostra revelou:

- Que não estão implementados mecanismos de controlo que assegurem a cessação automática das pensões concedidas aos membros sobrevivivos, quando estes apenas beneficiam da pensão (prorrogação) por existir descendente com direito à pensão de sobrevivência, logo que ocorra a cessação do direito à pensão por parte dos descendentes.

Apesar de cessada a pensão de sobrevivência dos descendentes por caducidade do respetivo direito, designadamente por motivos de maioridade ou falta de prova escolar, a pensão do unido de fato sobrevivivo não foi cessada.

Em contraditório, o Presidente do CD do ISS refere que nos casos *“(…) de união de facto o sistema informático não efetua a suspensão automática pelo que são tratados manualmente na área da sobrevivência quando se tem conhecimento destas situações.”*

<sup>62</sup> No caso de existirem descendentes comuns ao membro sobrevivivo e ao produtor falecido, com direito à pensão de sobrevivência, o prazo de 5 anos previsto no n.º 1, do art.º 38.º, do Decreto-lei n.º 322/90, de 18 de outubro, é prorrogável até ao termo do ano civil em que ocorra a cessação do direito à pensão por parte dos descendentes, *cf.* n.º 3, do art.º 38.º, do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro. Tratando-se de descendente com deficiência, que seja destinatário de prestações familiares ou da prestação social para a inclusão, verifica-se a vitaliciedade do direito do descendente à pensão de sobrevivência, e consequentemente, a perpetuidade do direito do cônjuge, ex-cônjuge e unido de facto, *cf.* art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro.

<sup>63</sup> *Cf.* art.º 38.º, n.º 1 e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro.

<sup>64</sup> Que deverá ser acompanhada de uma declaração dos dois membros, sob compromisso de honra, de que vivem juntos há mais de dois anos, assim como certidões de cópia integral do registo de nascimento de cada um.



Com efeito, 3 das pensões dos unidos de facto examinadas permaneceram ativas, não obstante o direito às mesmas, de acordo com o CNP, ter cessado.

Com referência a setembro de 2018, concluiu-se que os beneficiários cuja pensão já deveria ter cessado receberam indevidamente, e em média, 32 meses<sup>65</sup>, no montante global de € 18.343,10.

Contactados os serviços, a propósito das 3 pensões supracitadas, foi confirmado<sup>66</sup> que, relativamente a 2 delas, deveriam “(...) *ter sido suspensa[s] informaticamente no final do ano civil de 2014.*”, e em relação à terceira, esta “(...) *deveria ter sido suspensa informaticamente no final do ano civil de 2017.*”

Não obstante, estas permaneceram ativas, tendo os serviços informado que as mesmas irão ser “(...) *excluída[s] para o processamento de janeiro 2019.*”<sup>67</sup>.

Em contraditório, o Presidente do CD do ISS refere que as “(...) *pensões de sobrevivência são suspensas automaticamente ao fim dos cinco anos após o óbito, se o/a viúvo/viúva não atingir a idade de 35 anos no decurso desse período ou, quando existam descendentes, são prorrogadas além daquele período e suspensas automaticamente no final do ano civil em que o descendente perdeu o direito a pensão (a menos, que no decurso da prorrogação, o/a viúvo/viúva atinja os 35 anos, situação em que é mantido o direito à pensão sem limite de tempo, resultante da interpretação conjugada do n.º 3 com a segunda parte da alínea a) do n.º 2 do art.º 38º do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro).* (...)”, o que constitui um entendimento interpretativo legal distinto do que é aplicado pelos serviços (CNP) que, confirmando-se, implica a revisão de todas as pensões que foram cessadas nestas situações.

- A insuficiente intercomunicabilidade entre aplicações da segurança social

Verificou-se que a alteração de dados de pensionistas, designadamente a sua situação de facto, no domínio aplicacional da Segurança Social Direta<sup>68</sup>, nem sempre teve a correspondente atualização no IDQ, revelando a inexistência de adequada integração das bases de dados e das aplicações informáticas.

Em contraditório, a Presidente do CD do II informa que “(...) *antes do processo do cartão do cidadão e correspondentes atualizações, a Segurança Social não possuía informação da alteração do estado civil, a não ser que os próprios cidadãos viessem à SS informar esta alteração. Com o cartão do cidadão e uma cobertura do mesmo que já ultrapassa os 11 milhões de cidadãos, já teremos a generalidade da informação atualizada, com exceção dos BI vitalícios (...).*”

Finalmente, no contexto da análise desta amostra, concluiu-se que os serviços estão fortemente dependentes da informação prestada espontaneamente pelo próprio pensionista, ou por terceiros, designadamente no que respeita aos factos modificativos da atribuição de pensões, como por exemplo, alteração do estado civil, o que aumenta a exposição do sistema a eventuais situações fraudulentas.

<sup>65</sup> Tendo por referência as pensões auferidas indevidamente no período de janeiro de 2015 a setembro de 2018.

<sup>66</sup> Cfr. mensagem de correio eletrónico da UPPS de 21/11/2018.

<sup>67</sup> Cfr. mensagem de correio eletrónico da UPPS de 21/11/2018.

<sup>68</sup> Fonte: Segurança Social Direta (<https://app.seg-social.pt/ptss/arf/agregados/consultar?dswid=4179&frawMenu=1>, consultado em 23/08/2018.)



### 10.3.3. – Outras situações observadas

Para além das situações identificadas nos pontos anteriores, foram, ainda, detetadas as seguintes falhas e/ou irregularidades:

#### **A. Beneficiários “ativos” na BDP com registo de óbito no SISS/CDF ou com registo de óbito no SISS/IDQ e no SISS/CDF**

Tendo por referência a seleção definida no ponto 7.2-B<sup>69</sup> foram examinados os dados individuais dos beneficiários com idade igual ou superior a 94 anos (121 casos) no SISS/CDF, tendo-se obtido evidência de 3 casos em que está registado o óbito do beneficiário no SISS/CDF mas não na BDP ou no SISS/IDQ, não tendo por esse motivo sido cessado o pagamento das pensões.

#### Caso 1- Não cessação de pensão com registo do óbito do beneficiário no SISS/CDF

Neste caso, o beneficiário tinha registo de óbito no SISS/CDF, a 20 de setembro de 2002, mas não na BDP, pelo que o pagamento da pensão estava ainda a ser efetuado em 2018. Verificou-se, ainda, que a data de nascimento do beneficiário não é coincidente nas diversas aplicações consultadas.

O quadro seguinte é demonstrativo das incongruências de informação registada nas diversas aplicações para este beneficiário.

*Quadro 7 – Informação registada nas diversas aplicações do ISS/CNP – caso 1*

	Aplicações	NIF	NISS	Morada	Pensão sobrevivência	Data nascimento	Data óbito
SISS	SISS/IDQ		√	√	#	01/04/1923	Ativo
	SISS/PF		√	√	#		
	SISS/CC		√	√	#		
	SISS/CDF (AT)	√		√	#	03/04/1923	20/09/2002
SIP	BDC (SM/RDF)		√		Não solicitou		
	BDC (Pensões)						
	BDP	#	√	√	√	00/04/1923	Ativo

Fonte: Elaboração própria

Legenda: √ - campos coincidentes; # - Sem informação

Questionado os serviços sobre a continuidade do pagamento da pensão, com registo de óbito no SISS/CDF, o Diretor da UPPS informou que foram tomadas as seguintes medidas:

- i.* Suspensão da pensão de sobrevivência, que estava a ser paga há 16 anos por transferência bancária;
- ii.* Apuramento dos montantes pagos indevidamente (€ 33.059,06);
- iii.* Solicitada informação ao IGFSS sobre cotitulares da conta bancária associada à pensão;
- iv.* Envio de ofício ao cotitular da conta bancária para restituição dos montantes indevidamente recebidos.

Salienta-se que é relevante a existência de distintos registos para a data de nascimento de um mesmo beneficiário, atendendo a que aquela data é usada como “chave” no processo de integração dos dados fornecidos pelo Ministério da Justiça.

<sup>69</sup> 9.047 casos de pensões de sobrevivência, ativas em 2017, sem NIF.



## Caso 2 – Não cessação de pensão com registo do óbito do beneficiário no SISS/CDF

No caso deste beneficiário, com registo de óbito no SISS/CDF, a 7 de setembro de 2012, também não existia registo de óbito na BDP, encontrando-se o beneficiário na situação de “ativo”. Também neste caso a data de nascimento do beneficiário não é coincidente nas diversas aplicações do CNP e a pensão encontrava-se em pagamento.

*Quadro 8 – Informação registada nas diversas aplicações do ISS/CNP – caso 2*

Aplicações		NIF	NISS	Morada	Pensão sobrevivência	Data nascimento	Data óbito
SISS	SISS/IDQ		√	√	#	01/10/1923	Ativo
	SISS/PF		√	√	#		
	SISS/CC		√	√	#		
	SISS/CDF (AT)	√		√	#	25/10/1923	07/09/2012
SIP	BDC (SM/RDF)		√		Não solicitou		
	BDC (Pensões)		√				
	BDP	#	√	√	√	00/10/1923	Ativo

Fonte: Elaboração própria

Legenda: √ - campos coincidentes; # - Sem informação

Questionados os serviços, o Diretor da UPPS informou que foram já adotadas as seguintes medidas:

- i.* suspensão da pensão de sobrevivência, que estava a ser paga há 6 anos por transferência bancária;
- ii.* solicitada a confirmação da data do óbito<sup>70</sup> ao Instituto dos Registos e Notariado, I.P. (IRN), para efeitos de apuramento dos montantes pagos indevidamente;
- iii.* remetido ofício para os familiares do beneficiário falecido a solicitar a restituição dos montantes pagos indevidamente, no montante de € 13.487,06.

## Caso 3 - Não cessação de pensão com registo de óbito do beneficiário no SISS/CDF e no SISS/IDQ

Neste caso, o beneficiário estava “ativo” na BDP apesar de o óbito estar registado nos sistemas SISS/IDQ e SISS/CDF.

*Quadro 9 – Informação registada nas diversas aplicações do ISS/CNP – caso 3*

Aplicações		NIF	NISS	Morada	Pensão sobrevivência	Data nascimento	Data óbito
SISS	SISS/IDQ	√	√	√	#	15/10/1923	05/05/2018
	SISS/PF	#	√	#	#		
	SISS/CC	#	√	#	#		
	SISS/CDF (AT)	√	#	√	#	15/10/1923	05/05/2018
SIP	BDC (SM/RDF)	#	#		Não solicitou		
	BDP	#	#	√	√	00/10/1923	Ativo

Fonte: Elaboração própria

Legenda: √ - campos coincidentes; # - Sem informação

Sobre este caso, informou o Diretor da UPPS que “(...) embora a pensão de direito próprio tenha sido cessada, o mesmo não aconteceu, por lapso, relativamente à pensão de sobrevivência.”. Contudo, na BDP, a pensão de sobrevivência foi automaticamente suspensa, pelo sistema informático, em 21 de setembro de 2018, por devolução de vales.

<sup>70</sup> O IRN remeteu o respetivo assento de óbito com registo de 10/09/2012.



Mais informou que, os valores dos vales emitidos após o óbito já se encontram devolvidos.

Em sede de contraditório, o Presidente do CD do ISS alega que a *“(...) não identificação dos processos a que dizem respeito os casos 1, 2 e 3 não permite o exercício do contraditório em relação aos factos e conclusões apresentadas.”*.

Não se compreende esta alegação, porquanto: (1) todos os elementos solicitados pelo CD do ISS foram tempestivamente facultados; (2) as referidas observações resultam do exame efetuado em trabalho de campo e dos esclarecimentos e documentação remetida, neste âmbito, pelo CNP, designadamente através de mensagens de correio eletrónico, de 4 de outubro de 2018, do Diretor da UPPS, com o conhecimento do Diretor do CNP e de 21 de novembro de 2018, do Diretor da UPPS. Mais, tendo sido enunciado o critério de seleção utilizado (pensões de sobrevivência ativas em 2017 sem NIF com beneficiários com idade igual ou superior a 94 anos, 121 casos) e identificados os dados individuais dos beneficiários (e.g., data de nascimento e data de óbito) nos quadros do relato de auditoria submetido a contraditório, o ISS dispunha da informação necessária para identificar os processos e os beneficiários em causa.

Assim, trata-se de uma resposta que não só evidencia falta de articulação com os responsáveis do CNP, como, eventualmente, aponta para um insuficiente domínio das bases de dados da segurança social.

A Presidente do CD do II, sobre a mesma matéria, em contraditório, refere que os *“(...) dados de identificação registados em CDF não são utilizados para enriquecimento de dados de identificação do SI da Segurança Social, uma vez que essa finalidade não consta no protocolo estabelecido com a Autoridade Tributária (...)”*.

Já o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que a *“(...) Segurança Social têm realizado, nos últimos anos, um conjunto de diligências junto do Ministério da Justiça e do Ministério das Finanças, no sentido de rececionar informação para enriquecimento e atualização do Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) (...)”*.

## **B. Acumulação de subsídio de funeral<sup>71</sup> com reembolso de despesas de funeral e não cessação de pensão após registo do óbito**

### **Caso 1 – Não cessação de pensão de sobrevivência após o pagamento de subsídio de funeral**

Beneficiário que, à data do óbito, 29 de junho de 2014, recebia uma pensão de sobrevivência, mas não recebia qualquer pensão de direito próprio. Após o óbito, foi requerido por um familiar o pagamento de subsídio de funeral (SISS/PF), o que foi deferido. No entanto, apesar de dispor de informação sobre o óbito, o CNP não cessou a pensão de sobrevivência, gerando pagamentos indevidos até maio de 2017, no total de € 10.236,65. A suspensão da pensão foi efetuada pela ETIR, com base na devolução da declaração anual de rendimentos de 2016, tendo sido recuperado apenas o montante de € 276,67<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> O subsídio de funeral enquadra-se no subsistema de solidariedade, previsto na Lei de Bases da Segurança Social, e assegura a proteção da eventualidade morte. Trata-se de uma prestação de montante único que visa compensar o requerente das despesas efetuadas com o funeral (desde que prove ter efetuado as respetivas despesas), do seu agregado familiar ou de qualquer outra pessoa. Trata-se de uma prestação que não é cumulável com outras geradoras do mesmo facto, desde que respeitantes ao mesmo interesse protegido, ainda que atribuídas no âmbito de diferentes regimes de proteção social.

<sup>72</sup> No decurso da presente auditoria, foi oficiado o herdeiro (ofício n.º 43.470, de 1 de agosto de 2018) para restituição do montante de € 9.959,98.



Este caso exemplifica que, mesmo sendo solicitado e registado em sistema (SISS/PF) o pagamento de subsídio de funeral, não estão instituídos procedimentos que assegurem a imediata suspensão de todas as prestações associadas ao beneficiário falecido.

Em sede de contraditório, o Presidente do CD do ISS refere que a *“(...) conclusão não é adequada (...) pois a Orientação Técnica n.º3/2014 estabelece procedimentos concretos quanto à suspensão de pensões pelos Centros Distritais (...)”* e que, por outro lado, *“(...) encontram-se instituídos procedimentos para o efeito, os quais incluem tarefas de instrução (ex. comprovativo da agência funerária, tipo de pensão atribuída), comprovação e consulta de dados (SISS, BDP, RDF, CDF) (...)”*.

Ora, para assegurar a cessação de pensões a um beneficiário relativamente ao qual foi processado subsídio de funeral não basta aprovar e divulgar uma orientação, é necessário assegurar que os procedimentos prescritos estão em prática e são controlados, pelo que se mantêm as conclusões produzidas.

### Caso 2 – Acumulação de subsídio de funeral e reembolso de despesas de funeral

Beneficiário com pensão de direito próprio do regime rural. Detetou-se, neste caso, o processamento e pagamento de subsídio de funeral no montante de € 213,86 e o reembolso de despesas de funeral, no total de € 628,83, apesar da acumulação destas prestações estar vedada<sup>73</sup>.

#### **C. Incongruências e insuficiências na informação registada relativa a requerimentos apresentados**

Da análise às tabelas/ficheiros fornecidos, com informação extraída das bases de dados que integram o SIP (e.g. BDP)<sup>74</sup>, a partir das quais são obtidos os dados estatísticos, para elaboração dos relatórios estatísticos produzidos pelo ISS sobre os níveis de serviço (i.e. relatórios sobre o tempos médios de deferimento), observou-se, relativamente ao RDF e ao SM, o seguinte:

- 1.334 linhas sem registo de datas do requerimento, de registo do requerimento, de deferimento e sem data do facto que originou a prestação por morte (óbito do beneficiário);
- 55 linhas em que a data de gravação do requerimento é anterior à data do requerimento;
- 13 linhas em que a data de encerramento do requerimento é anterior à data do requerimento;
- 130 linhas de requerimentos RDF e 108 de requerimentos de SM, apresentados fora de prazo<sup>75</sup>.

Conclui-se, assim, que os dados residentes nas bases de dados do SIP não garantem o apuramento rigoroso dos tempos médios de deferimento do RDF e do SM.

Em contraditório, a Presidente do CD do II refere que *“(...) não se percebe que incongruências e insuficiências poderão estar a condicionar o apuramento rigoroso dos tempos médios de deferimento destes requerimentos e dos requerimentos em geral.”*. No entanto, reconhece

<sup>73</sup> Cf. art.º 24.º, n.º 2, alínea b) do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, com as alterações subsequentes.

<sup>74</sup> De acordo informação remetida pelo ISS, a BDP tem *“(...) Informação dos pagamentos por uma só vez efetuados a pensionistas e não pensionistas (subsídio por morte, reembolso despesas de funeral, prestações devidas e não pagas) (...)”, inclui ainda “(...) Informação dos pensionistas e pensões atribuídas pela Segurança Social (...)”*.

<sup>75</sup> Contado entre a data do óbito e a data do requerimento.



que os “(...) indicadores mensais de requerentes que estão a ser fornecidos (...) baseiam-se nos dados dos requerimentos registados na base de dados de requerentes (...)” que “(...) são registados manualmente e podem existir alguns dados errados que não coincidem com o conteúdo do requerimento físico em papel (...)”.

#### **D. Constrangimentos potenciados no Núcleo de Processamento de Prestações com Acordos Internacionais, Invalidez, Velhice e Sobrevivência**

A instrução dos processos de atribuição de prestações por morte e complementos no âmbito da legislação nacional e internacional, o controlo das condições de manutenção do direito a pensões, bem como o apuramento e regularização das prestações que se revelarem indevidas, é realizada no Núcleo de Processamento de Prestações com Acordos Internacionais, Invalidez, Velhice e Sobrevivência, que funciona na dependência hierárquica da UPPAI do CNP.

Por se tratar de uma área de intervenção em que parte relevante dos beneficiários reside no estrangeiro, detetaram-se constrangimentos acrescidos quanto:

##### 1. à informação do óbito dos beneficiários

Nesta área, o conhecimento dos óbitos ocorre, quer por via das fontes de informação identificadas no ponto 10.1, quer por via de informação remetida pelos consulados no estrangeiro ou pelo intercâmbio de informação com países com os quais estão estabelecidos acordos internacionais.

No entanto, nos processos examinados tramitados neste núcleo, verificou-se que o registo do óbito foi realizado com base em informação remetida por familiares. Ou seja, na ausência de informação prestada pelos familiares, a pensão continuaria em pagamento, revelando que os meios adicionais disponíveis não são suficientes para assegurar o registo tempestivo dos óbitos dos beneficiários.

Ao contrário do que sucede em outros países europeus<sup>76</sup> em que é dispensada a prova de vida, designadamente porque existe um funcionamento eficaz dos sistemas de informação, em Portugal não é exigida prova de vida aos beneficiários de pensões com residência no estrangeiro, não obstante a evidência recolhida revelar que se trata de uma área de risco elevado por ausência de informação sobre óbitos.

Segundo informação prestada pela UPPAI, há cerca de 2 anos foram notificados vários pensionistas residentes no estrangeiro com pensões em pagamento, designadamente com idade superior a 80 anos, no sentido de remeterem comprovativo de vida, tendo-se, nessa altura, constatado o óbito de alguns desses pensionistas.

Relativamente a este ponto em sede de contraditório, Presidente do CD do ISS refere que “(...) têm sido adotadas medidas preventivas de controlo, como por exemplo, o envio de ofícios em massa a pensionistas do regime da segurança social portuguesa (...)”. Refere, ainda, que no que concerne a países europeus, “(...) nomeadamente

<sup>76</sup> Tal como sucede em França, Suécia ou Itália, em que os beneficiários de pensões do regime de geral de Segurança Social a residir no estrangeiro têm que enviar anualmente um certificado de vida para manutenção do pagamento da pensão, independentemente do país onde residem. No caso específico da Suécia, se os beneficiários residirem na Finlândia, Noruega, Dinamarca ou Alemanha, não é necessário o envio do certificado de vida, uma vez que esses países enviam informações eletronicamente para a Agência Sueca de Previdência.

Fonte: <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/es/home/version-espanola/en-caso-de-residir-al-extranjero.html#header-4f686aea-9f6e-437d-8c3c-81d99aafdbod>; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&intPagId=4814&langId=en>; <https://www.inps.it/NuovoportaleINPS/default.aspx?itemdir=50197&lang=IT>.





---

*França, Alemanha e Luxemburgo, foram feitas propostas para troca eletrónica de óbitos, estando as mesmas a ser analisadas pelo II, IP (...).”.*

2. aos mecanismos de controlo das situações de unidos de facto

O atual modelo de atribuição de pensões de sobrevivência a unidos de facto apresenta elementos que tornam difícil o controlo do direito à atribuição e manutenção da prestação, designadamente a falta de formalidades.

Em contraditório, o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social informa que *“(...) foi incluída na Proposta de LOE para 2019 uma alteração à Lei n.º 7/2001, de 11 de maio, nomeadamente ao artigo 6.º, sob a epígrafe “Regime de acesso às prestações por morte”, no sentido de permitir, quando existam fundadas dúvidas sobre a existência da união de facto, solicitar meios de prova complementares (...)”* e que *“(...) os serviços competentes do MTSSS estão a trabalhar no sentido da apresentação de uma proposta de alteração aos diplomas que regulam as prestações por morte, cuja concretização (...) se espera vir a ser concretizada nos primeiros meses do ano de 2019.”.*

Sobre a mesma matéria, o Presidente do CD do ISS refere, ainda, no âmbito do contraditório, que *“(...) a prova administrativa da união de facto (...) é muitas vezes falível tendo em conta que, não raras vezes, a declaração emitida pela junta de freguesia se encontra em contradição com a declaração sob compromisso de honra, ou existem duas ou mais declarações emitidas por juntas de freguesia diferentes contraditórias entre si.”.*

3. à articulação com a Direção-Geral da Segurança Social e com a Equipa dos Acordos Internacionais do ISS

No âmbito dos acordos internacionais/convenções estabelecidos com os países do Espaço Económico Europeu, constatou-se uma ausência de articulação entre o Núcleo, a Direção-Geral da Segurança Social e a Equipa de Acordos Internacionais do ISS.

4. à recuperação de pagamentos indevidos

Inexistência de pessoal afeto especificamente a esta área de intervenção e arquivamento de processos em que não foi possível identificar o devedor.

**E. Contencioso administrativo sobre o reconhecimento de uniões de facto**

Não obstante a alteração dos pressupostos jurídico-legais da atribuição das prestações por morte, pela Lei n.º 23/2010, de 30 de agosto (regime de acesso às prestações por morte), constatou-se que o CNP não alterou, como deveria, os procedimentos internos instituídos para a prova da união de facto, continuando a exigir, para o efeito, sentença judicial, invocando a Lei n.º 7/2001, de 11 de maio, não aceitando, assim, a declaração da Junta de Freguesia como documento probatório, o que motivou sucessivos indeferimentos dos requerimentos de atribuição de prestações por morte.

Em consequência destes indeferimentos, foram interpostas ações pelos titulares de direito às prestações por morte resultantes de uniões de facto, sendo o objeto da ação na petição inicial, na sua maioria, sustentado nas alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2010, à Lei n.º 7/2001,



que legitima o membro sobrevivivo da união de facto, sem necessidade de reconhecimento judicial<sup>77</sup>, ao benefício do direito às prestações por morte, designadamente, à pensão de sobrevivência.

Pelas instâncias judiciais foi reconhecido ao membro sobrevivivo da união de facto o direito às prestações por morte, nos termos da Lei n.º 23/2010, de 30 de agosto (regime de acesso às prestações por morte), condenando o CNP a pagar o valor correspondente às prestações por óbito do beneficiário (pensão de sobrevivência e subsídio por morte), com efeitos retroativos à data do óbito e acrescidas de juros de mora, o que constituiu um dano desnecessário para o erário público.

Em contraditório, o Presidente do CD do ISS refere que “(...) *está em causa o exercício de um direito legítimo de impugnação contenciosa (...) por parte do requerente das prestações por morte (...)*”, o que não contraria as conclusões do Relatório.

#### 10.4. – Omissão do acionamento de mecanismos legais para recuperação de dívida

Não obstante ser da competência do CNP, em articulação com o DGCF, promover medidas que inviabilizem o processamento de valores indevidos de prestações diferidas, (*cf.* alínea j) do art.º 20.º dos Estatutos do ISS), verificou-se que, por falhas no controlo e deficiências dos sistemas de informação, não foi cancelado o pagamento das pensões de sobrevivência, bem como de direito próprio, identificadas no ponto 10.3.1, imediatamente após o óbito dos beneficiários.

Os pagamentos indevidos resultam, em parte, de erros na integração da informação sobre óbitos proveniente do IGFEJ no SISS e na BDP, conjugados com a falta de tratamento oportuno dos casos em que não foi possível a partir do procedimento automático integrar a informação remetida pelo IGFEJ com as bases de dados da segurança social. Resultam, ainda, de falhas, graves, na organização interna do CNP, uma vez que, em alguns casos, este dispunha da informação sobre o óbito dos beneficiários mas, mesmo assim, não cessou a totalidade das pensões em pagamento desses beneficiários.

Quanto às insuficiências do atual sistema informático, justificação comumente apontada pelos responsáveis do ISS para a ocorrência de pagamentos indevidos, salienta-se que se trata de uma situação há muito identificada, sendo do conhecimento dos conselhos diretivos do ISS, do II e da Tutela, não se compreendendo os motivos pelos quais tem vindo a ser sucessivamente adiado o investimento ao nível dos sistemas de informação (*v.g.* a morosidade do processo decisório para desenvolvimento do “SIP novo”), considerando o volume financeiro dos pagamentos indevidos e a reduzida eficácia na recuperação da correspondente dívida<sup>78</sup>.

Ao não assegurar, através do exercício de atos de gestão corrente, o funcionamento eficaz dos sistemas de informação, com vista à identificação de situações de erro e à sua resolução, ou ao não implementar medidas que assegurem a recolha de informação atempada sobre o óbito dos beneficiários, o ISS viabiliza a ocorrência de incoerências e desconexões que geraram pagamentos indevidos.

<sup>77</sup> Mediante uma ação declarativa interposta com essa finalidade, contra o ISS.

<sup>78</sup> Sobre esta matéria, em março de 2015, o Diretor da UAD remeteu à diretora de segurança social do CNP uma informação onde refere que “*Apesar das medidas de controlo existentes no CNP, para evitar pagamentos indevidos, a volumetria de pensionistas resulta na inevitável constituição de débitos, uma parte dos quais fica por regularizar.*”.



O princípio da prossecução do interesse público, constitucionalmente consagrado, implica a exigência de um dever de boa administração. A obrigação de prosseguir o interesse público exige que a Administração Pública atue de forma eficiente<sup>79</sup>, adotando as melhores soluções possíveis, do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro).

Para além disso, como instituto público, o ISS tem o dever de observar, através dos órgãos de direção, os princípios de gestão patentes no art.º 5.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos<sup>80</sup>, assegurando *“(...) que os recursos públicos de que dispõem são administrados de uma forma eficiente e sem desperdícios, devendo sempre adotar ou propor as soluções organizativas e os métodos de atuação que representem o menor custo na prossecução eficaz das atribuições públicas a seu cargo.”*

De enfatizar ainda, o facto de a ocorrência de pagamentos indevidos após o óbito (data do facto) do beneficiário ter sido suficientemente identificada e documentada em anteriores ações de controlo realizadas pelo Tribunal de Contas e pela IGMTSSS (*cf.* ponto 9 do Relatório), sem que tenham sido adotadas medidas adequadas para suprir as falhas identificadas.

Acresce que, no decurso da auditoria, detetaram-se casos (quantificados no ponto 10.3.1) em que não foram desencadeados os procedimentos tendentes à recuperação dos pagamentos indevidos, em incumprimento do estatuído nos arts.º 5.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 abril.

Ora, o recebimento indevido de prestações sociais dá lugar à obrigação de restituir o respetivo valor, conforme previsto no art.º 1 do referido diploma<sup>81</sup>. E a responsabilidade pela restituição dos valores recebidos é imputável às pessoas ou entidades a quem as prestações foram indevidamente pagas, nomeadamente o titular da prestação indevida ou terceiro (quem tenha contribuído para esse recebimento - *cf.* art.º 4.º, n.º 1). No n.º 1, do art.º 5.º do referido diploma, é definido o procedimento administrativo a seguir no caso de se verificar a concessão indevida da prestação, referindo que, nestes casos, *“(...) devem as instituições cessar de imediato os pagamentos, averiguar a identidade de quem as recebeu e proceder à sua interpelação para efetuar a restituição e informar sobre os respetivos valores e termos que a mesma pode revestir.”*

Em contraditório, o Presidente do CD do ISS alega que o *“(...) relato qualifica o resultado da amostra em detrimento da quantificação objetiva (...)”*, consideração que não encontra aderência nos factos apurados e nas conclusões emitidas.

O montante apurado de € 3.681.782,38, correspondente aos pagamentos indevidos de pensões de sobrevivência que, no biénio 2016 e 2017, foram suspensas mais de 1 ano após o óbito, consubstancia a quantificação objetiva do prejuízo para o erário público decorrente de insuficiências nos sistemas de informação e de falhas no sistema de controlo da segurança social.

<sup>79</sup> Princípio da boa administração (*cf.* art.º 5.º do CPA).

<sup>80</sup> *Cf.* Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, com as sucessivas alterações.

<sup>81</sup> O Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, ao n.º 3 do art.º 7.º, prevê o regime jurídico da responsabilidade emergente do pagamento indevido de prestações de segurança social, definindo as normas jurídicas referentes a situações de concessão indevida de prestações, tanto no que respeita à responsabilidade emergente do pagamento de prestações indevidas como no que se refere à revogação dos atos de atribuição das prestações. Integram o âmbito material de aplicação deste diploma todas as prestações conferidas pelo sistema de segurança social, designadamente as prestações imediatas e diferidas, nos domínios dos sistemas de proteção social de cidadania e previdencial, tal como se encontra configurado pela Lei n.º 4/2007, alterada e republicada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro.



Nota-se, ainda, que em 2014, por determinação do Vice-Presidente do CD do ISS, foi constituído um grupo de trabalho com o objetivo de apresentar uma proposta de revisão do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril. A proposta elaborada não chegou, no entanto, a ser acolhida (com exceção da alteração do prazo de prescrição que se materializou, em 2018, no Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio).

Com a alteração introduzida ao art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, o direito à restituição do valor das prestações indevidamente pagas passa a prescrever no prazo de cinco anos<sup>82</sup>, (anteriormente de dez anos), a contar da data da interpelação para restituição, iniciando-se o prazo prescricional no dia imediatamente seguinte à interpelação.

Referindo o n.º 2 (aditado pelo art.º 149.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio) que a alteração ocorrida “(...) *aplica-se aos prazos em curso, sendo considerado o tempo já decorrido (...)*”, quer isto dizer que todos os processos de recuperação de dívida que se encontram pendentes e cujo decurso do prazo, após a interpelação/notificação pelo CNP, já perfez cinco ou mais anos, encontram-se atualmente prescritos.

Se, por um lado, a redução do prazo de prescrição (de dez para cinco anos) permite declarar prescritos um número, presumivelmente, significativo de processos, por outro, encurta a possibilidade de recuperação dos valores em dívida.

Não se aplicando este prazo (5 anos) aos processos em que não foram desencadeados quaisquer procedimentos tendentes à recuperação dos pagamentos indevidos, no total de € 1.881.139,25, na medida em que não houve notificação do devedor, ainda assim encontra-se a decorrer o prazo prescricional geral, para além de que quanto maior for o tempo decorrido até à interpelação dos devedores, menor é a probabilidade de estes quitarem a sua dívida.

Pelo não acionamento dos mecanismos legais relativos a restituições devidas aos cofres do Estado (*cfr.* ponto 10.3.1), incorrem os atuais e anteriores membros do Conselho Diretivo do ISS e o atual e anterior diretor de segurança social do CNP, por omissão do exercício de atos devidos, na prática de eventual infração financeira sancionatória prevista no disposto no art.º 65.º, n.º 1, alíneas a) e m), punida com multa nos termos do n.º 2 do mesmo preceito legal da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>83</sup>.

No que à eventual responsabilidade financeira imputada diz respeito, o Presidente do CD do ISS refere que “(...) *afigura-se infundada e desprovida de suporte fático bastante (...)*”.

Refere, além disso, que “(...) *o presente relato teria de conter, de modo detalhado e circunstanciado, os concretos atos ou omissões que se pretendem imputar a cada um dos dez interessados e qual o grau de intensidade da sua culpa, por referência às competências que legalmente lhe estão cometidas (...)*”.

Importa, antes de mais, e face ao teor das alegações esclarecer o seguinte: as competências do Tribunal de Contas não se limitam a apreciar a boa gestão financeira das entidades sujeitas à sua jurisdição, o Tribunal tem também competência (jurisdicional) para efetivar

<sup>82</sup> Na esteira do prazo de prescrição previsto no art.º 40.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, cinco anos após o recebimento para reposição de quantias recebidas indevidamente. O prazo ordinário da prescrição é de vinte anos – *cfr.* art.º 309.º do Código Civil. No caso de não ocorrer a interpelação por parte do CNP, nas situações em que não se identifica o devedor (“devedor desconhecido”) a obrigação de restituir os valores recebidos indevidamente prescreve ao fim de vinte anos.

<sup>83</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.



responsabilidade financeira emergente de factos evidenciados em relatórios das suas próprias ações de controlo ou em relatórios de órgãos de controlo interno.

Por outro lado, recorde-se aqui as competências das 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> secção do Tribunal de Contas, salientando que na 2.<sup>a</sup> secção não há competências de julgamento de matéria relacionadas com responsabilidade financeira, competindo apenas à 3.<sup>a</sup> secção efetuar julgamentos referentes àquela responsabilidade. As funções do Ministério Público, no que respeita à intervenção jurisdicional, no domínio da efetivação de responsabilidade financeira, estão consagradas, fundamentalmente, nos art.ºs 57.º, 58.º e 89.º e seguintes da LOPTC.

A responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) é uma forma de responsabilidade própria e autónoma, que recai sobre os sujeitos que, não só administram dinheiros públicos (contáveis), mas também os que gerem ou recebem esses mesmos dinheiros e que são, na sua diversidade, o agente ou agentes da ação, nos termos estabelecidos nos art.ºs 61.º, n.º 1, 59.º e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC. A ilicitude financeira subjacente aos ilícitos financeiros previstos na lei, quer sancionatória quer reintegratória, tem na sua base a inobservância ou a violação de uma obrigação com impactos financeiros. A responsabilidade financeira sancionatória tem como objetivo a aplicação de multas decorrentes da prática de determinadas infrações financeiras, contrariamente, a responsabilidade financeira reintegratória, ocorre nos casos de recuperação de valores que se perderam em prejuízo do erário público.

Importa, também, recordar que nos termos do que dispõe o n.º 1, do art.º 5º, do Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de março, o conselho diretivo é um dos órgãos do ISS, composto por um presidente, por um vice-presidente e por dois vogais e que, enquanto titulares do órgão de gestão do instituto, respondem civil, criminal, disciplinar e financeiramente pelos atos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções nos termos da Constituição e restante legislação aplicável, tal como previsto no art.º 43.º, n.º 1, da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, (Lei Quadro dos Institutos Públicos).

O Presidente do CD do ISS refere, ainda, que a *“(...) medida da culpa dos visados (...) terá (...) de ser aferida (...) à luz de todos os constrangimentos identificados, que balizaram e condicionaram a sua conduta (...)”*.

Ora, os membros do CD do ISS tinham a obrigação legal de não só cumprir a legislação em vigor, acionando os mecanismos legais relativos à restituição devida ao erário público, como sobretudo de tomar iniciativas face a advertências que foram sendo produzidas pelo Tribunal, bem como pela IGMTSSS e pela auditoria interna do ISS sobre a *“(...) persistência de pagamentos indevidos de pensões após o óbito dos beneficiários (...)”*, não esquecendo que a falta de atuação efetiva e eficaz, por forma a impedir a continuidade de pagamentos indevidos, é uma conduta que lhes era exigida por dever de controlo na gestão dos dinheiros públicos.

Assim sendo, houve claramente por parte dos alegantes uma violação do dever objetivo de cuidado, por não terem diligenciado tempestivamente pela introdução de medidas preventivas, quando as que existiam não se mostraram eficazes e por não terem acionado os mecanismos de recuperação de dívida, nos anos de 2016 e 2017, de pagamentos indevidos no total de € 1.881.139,25. E, nesta medida, agiram de forma negligente porquanto detinham toda a informação atinente ao efeito.

Como tal, não pode deixar de se evidenciar que, em sede de contraditório, os alegantes não conseguiram demonstrar que configuraram as suas condutas de acordo com o que lhes era



exigido, cumprindo os deveres com o cuidado adequado às suas funções e a diligência de um gestor público prudente e preparado, no âmbito das suas competências específicas.

De modo que, não assiste razão aos alegantes quando referem que a conclusão dos auditores sobre a infração cometida em resultado do apuramento da matéria de facto é “infundada e desprovida de suporte fático”, porquanto a factualidade em causa consubstanciadora do carácter ilícito da conduta está, indubitavelmente, na prova documental recolhida nas bases de dados dos sistema de informação da segurança social, respeitante ao exame realizado, em que se apurou o pagamento de € 1.881.139,25 a 66 beneficiários após o óbito dos mesmos sem que tivesse sido reconhecida a correspondente dívida e acionados os mecanismos legais para a sua recuperação.

Neste contexto, não estão reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira, nos termos previstos no n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.

Por último, e sublinhando, importará referir que foi a identificação dos referidos processos na auditoria que permitiu ao ISS emitir os correspondentes débitos e desencadear os procedimentos subsequentes com vista à sua recuperação.

#### **IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Do Projeto de Relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 5, do art.º 29.ª da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>84</sup>.

#### **V. EMOLUMENTOS**

Nos termos dos art.ºs 1.º, 2.º, 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs. 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos emolumentos, no montante de € 17.164,00, a suportar pelo Instituto da Segurança Social, I.P.

#### **VI. DECISÃO**

Os juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório, nos termos do art.º 78.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
2. Que o Relatório seja remetido aos seguintes responsáveis e entidades:
  - Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
  - Secretária de Estado da Segurança Social;
  - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP;
  - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
  - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática, IP;

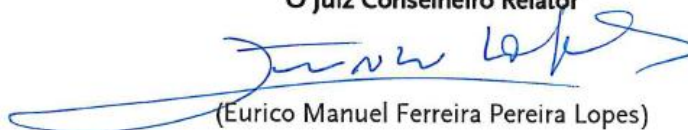
<sup>84</sup> Republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.



- Diretor do Centro Nacional de Pensões;
  - Banco de Portugal;
  - Departamento Central de Investigação e Ação Penal de Lisboa;
  - Responsáveis individuais ouvidos em sede de contraditório.
3. Que, após a entrega do Relatório às entidades supra referidas, o mesmo seja colocado à disposição dos órgãos de comunicação social e divulgado no sítio do Tribunal de Contas na internet.
  4. Que as entidades destinatárias das recomendações comuniquem, no prazo de três meses, após a receção deste Relatório, ao Tribunal de Contas, por escrito e com a inclusão dos respetivos documentos comprovativos, a sequência dada às recomendações formuladas.
  5. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, 55.º n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Tribunal de Contas, em 31 de janeiro de 2019

**O Juiz Conselheiro Relator**



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

**Os Juízes Conselheiros Adjuntos**



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Fui presente,

**A Procuradora-Geral Adjunta**





## Anexo I – Mapa de eventuais infrações financeiras

Ponto do Relatório	10.3.1 Cessação de pensões de sobrevivência por óbito do beneficiário
Factos suscetíveis de integrar infrações financeiras	Não acionamento de mecanismos legais relativos às restituições devidas ao erário público, pelo pagamento de pensões de sobrevivência após terem cessado as condições de atribuição (morte do beneficiário), em pelo menos € 1.881.139,25.
Normas legais violadas	<b>Normas violadas</b> Art.º 5.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei-Quadro dos Institutos Públicos). Art.º 266.º da Constituição da República Portuguesa. Art.º 3.º do Código do Procedimento Administrativo. Art.º 20.º, n.º 1, alínea j), da Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio, com as alterações introduzidas pelas Portarias n.º 160/2016, de 9 de junho e n.º 202/2017, de 8 de março e art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 133/1988, de 20 de abril, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 133/2012, de 28 de junho e n.º 33/2018, de 15 de maio.
Tipo de responsabilidade financeira	<b>Norma sancionatória</b> - Art.º 65.º, n.º 1, alíneas a) e m) da LOPTC. <b>Valor de multa aplicável</b> a cada um dos eventuais responsáveis: limite mínimo € 2.550,00 (25 UC* € 102,00), limite máximo - € 18.360 (180 UC*€ 102,00)
Eventuais responsáveis - Identificação nominal	<b>Membros do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP – de 17.07.2015 a 29.05.2016</b> <ul style="list-style-type: none"><li>– Presidente: Ana Clara de Sousa Birrento Matos Silva</li><li>– Vice-Presidente: Jorge Manuel de Almeida Campino (a partir de 24.07.2015)</li><li>– Vogal: Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro (a partir de 24.07.2015)</li><li>– Vogal: Paulo Jorge Antunes Ferreira (a partir de 24.07.2015)</li></ul> <b>Membros do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP – a partir de 30.05.2016</b> <ul style="list-style-type: none"><li>– Presidente: Rui Manuel Baptista Fiolhais</li><li>– Vice-Presidente: Gabriel Gameiro Rodrigues Bastos</li><li>– Vogal: Noémia Silva Goulart</li><li>– Vogal: Sofia Borges Lopes de Oliveira Pereira</li></ul> <b>Diretora de segurança social do CNP – Maria Amélia de Jesus Santos – de 01.01.2015 a 27.09.2017</b> <b>Diretor de segurança social do CNP – Vítor Manuel Junqueira de Almeida – a partir de 28.09.2017</b>
Elementos de prova constantes do processo de auditoria	Dados de beneficiários extraídos das seguintes aplicações informáticas: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) – módulos: Identificação e Qualificação do beneficiário (IDQ) e Consulta de Dados das Finanças (CDF);</li><li>▪ Base Nacional de Dados de Beneficiários e Utentes (BNDBU);</li><li>▪ Base de Dados de Pensionistas (BDP);</li><li>▪ Base de Dados de Cálculo (BDC).</li></ul>



# Auditoria às prestações por morte do sistema previdencial

Relatório n.º 8/2019

Volume II – Alegações e nota de emolumentos

2.ª SECÇÃO



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS



Processo n.º 19/2018 – Audit

**Auditoria às prestações por morte do sistema  
previdencial**

**Relatório**

**janeiro 2019**



## ÍNDICE

---

I. MINISTRO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL.....	3
II. INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL, I.P. E RESPONSÁVEIS INDIVIDUAIS NOTIFICADOS .....	9
III. INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.....	37
IV. INSTITUTO DE INFORMÁTICA, I.P.....	39
V. NOTA DE EMOLUMENTOS.....	57





## I. MINISTRO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL



**REPÚBLICA  
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO DO TRABALHO,  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

C/c:

Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado  
da Segurança Social

01902 18-12-26

TRIBUNAL DE CONTAS

E 20589/2018  
2018/12/26



Exm<sup>o</sup>. Senhor

Diretor-Geral do

Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
35800/2018	2018/12/06	ENT.: 13731 PROC. 17-12/278	21/12/2018

**ASSUNTO: Auditoria às prestações por morte do Sistema Previdencial - Exercício do  
Contraditório do MTSSS**

Em resposta ao vosso ofício, rececionado no dia 10 de dezembro do corrente ano, neste Gabinete, referente ao assunto em epígrafe, encarrega-me o Senhor Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, nos termos e para os efeitos do artigo 13<sup>o</sup> da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, de apresentar os comentários que se seguem.

Assim, no âmbito da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas às prestações por morte do Sistema Previdencial, o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) pronuncia-se sobre as recomendações que lhe foram endereçadas diretamente e sobre outras matérias consideradas relevantes.

No que respeita à primeira recomendação, cujo teor é *"Determinar, em articulação com o Ministro das Finanças e com o Ministro da Justiça, as medidas necessárias para a resolução das divergências ou incongruências dos dados residentes nos sistemas aplicacionais, de modo a garantir que a informação relevante, respeitante a beneficiários, integrada, atempadamente e na sua plenitude, no Sistema de Informação de Pensões"*, importa ter em consideração as medidas que têm vindo a ser tomadas e que estão equacionadas, relevantes para a matéria em causa.

Com efeito, os organismos da Segurança Social têm realizado, nos últimos anos, um conjunto de diligências junto do Ministério da Justiça e do Ministério das Finanças, no sentido de rececionar informação para enriquecimento e atualização do Sistema de Informação da Segurança Social (SISS).

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social  
Gabinete do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social  
Praça de Londres, n.º 2 - 16º 1049-056 Lisboa, PORTUGAL  
TEL + 351 218 424 100 e-mail: gabinete.ministro@mtsss.gov.pt [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)





Na verdade, no que à articulação com o Ministério da Justiça concerne, desde janeiro de 2007, que a Segurança Social troca informação relativa a óbitos com o Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça (IGFEJ) com periodicidade mensal, tendo, contudo, sido identificada a necessidade de introdução de melhorias neste processo.

Neste contexto, foi iniciado um trabalho de articulação entre as Tutelas das duas áreas, formalmente reconhecido através da inclusão de uma medida específica de modernização administrativa no âmbito do Simplex +, em 2018, denominada “*Comunicação do Óbito Automático*”, com o objetivo de desenvolver um serviço de interoperabilidade que permita informar de uma forma mais célere e segura os óbitos e as respetivas datas, sendo que decorrem os trabalhos entre os serviços competentes dos dois ministérios, por forma a assegurar a concretização daquela medida.

Neste sentido, foi igualmente apresentada e aprovada uma norma na Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2019, no sentido de habilitar a interconexão dos dados necessários para o registo do óbito no Sistema de Informação da Segurança Social. Esta interconexão será concretizada através de um protocolo entre o Instituto da Segurança Social, I.P., o Instituto de Informática, I.P. e o IGFEJ, cuja assinatura se encontra prevista para o início de 2019, logo que seja promulgada e publicada a LOE 2019.

Desta forma, será possível no ano de 2019 a obtenção diária de informação atualizada relativa aos óbitos de beneficiários, garantindo uma maior celeridade na integração da informação nos sistemas de informação da segurança social, garantindo-se o aumento da qualidade e fiabilidade da informação que é registada, assim como uma maior celeridade na produção de efeitos da mesma.

Por outro lado, no âmbito da colaboração com o Ministério das Finanças, existe, desde 2004, um protocolo de interconexão de dados entre os organismos da segurança social e das finanças, no âmbito do Decreto-Lei n.º 92/2004, de 20 de abril, com o sentido de garantir, entre outros, a atribuição rigorosa das prestações sociais. Este protocolo tem sido periodicamente revisto, no sentido de melhorar a informação transmitida.

Relativamente à segunda recomendação, cujo teor é “*Determinar a realização de uma auditoria ao Sistema de Informação de Pensões, incluindo a avaliação da fiabilidade dos relatórios estatísticos sobre os níveis de serviço e dos procedimentos de recuperação da dívida instituídos, tendo em vista a identificação e correção das falhas apontadas neste relato, abrangendo um período temporal alargado (2013-2018)*”, este Ministério equacionará, para esse efeito, recorrer a um pedido de ação de inspeção extraordinária à Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, nos termos previstos no respetivo diploma orgânico.

Acresce que no contexto em que se insere a presente recomendação, importa salientar a relevância do Sistema de Informação de Pensões (SIP), o qual gere as mais de 3 milhões de pensões atribuídas, bem como a decisão de novos requerimentos de pensão.





Verifica-se que o processo de atribuição e gestão das pensões suportado pelo atual SIP assenta em diversas soluções tecnológicas, que na generalidade não se encontram integradas no SISS. As atividades associadas à análise e conseqüente deferimento ou indeferimento dos pedidos são, maioritariamente, executadas de forma manual pelos utilizadores do CNP, tendo-se registado uma redução de 43% dos recursos humanos no CNP entre 2010 e 2017, situação invertida em 2018 com o reforço de 165 novos recursos, estando ainda previsto o reforço com novos recursos ao longo do ano de 2019, através de procedimentos concursais internos, bem como no início de 2020 o reforço de, pelo menos, mais 65 efetivos para o Centro Nacional de Pensões, no âmbito de concurso externo para 200 postos de trabalho para todo o ISS, I.P, que está em curso.

No que se refere ao Sistema de Informação de Pensões (SIP) foi dada, desde 2016, elevada prioridade ao projeto de desenvolvimento do novo SIP (novo Sistema de Informação de Pensões), bem como de novas funcionalidades que têm um impacto muito significativo na transparência do sistema de pensões e na proximidade ao cidadão, como o simulador de pensões, disponível desde maio de 2018, que permite ao beneficiário simular a sua pensão e, deste modo, planear as suas decisões em termos de aposentação, assim como diminuir os pedidos de cálculo provável de pensão ao CNP / ISS, I.P. (Centro Nacional de Pensões / Instituto da Segurança Social, I.P.)

Relativamente ao mencionado projeto de desenvolvimento do novo SIP, a sua análise e desenho encontra-se em desenvolvimento desde janeiro de 2014, tratando-se de um sistema de informação extremamente complexo, que integra e comunica com diversos sistemas de informação no âmbito do SISS (Sistema de Informação da Segurança Social).

Este projeto surge com a missão de conceber uma solução que, seguindo as orientações estratégicas do SISS, partilhe as infraestruturas e permita otimizar os recursos existentes, reduzindo a redundância da informação, a duplicação de tarefas e os tempos de resposta dos serviços prestados aos cidadãos.

Conforme supracitado, o desenvolvimento do novo SIP reveste de grande complexidade, não só pela própria natureza de todo o processo de atribuição e gestão das pensões de velhice, invalidez e sobrevivência, mas também pela multiplicidade de interfaces que são necessários desenvolver para tirar partido da informação residente nas restantes aplicações SISS (sistema de identificação, gestão de remunerações, desemprego, conta corrente, canais de pagamento, etc.) e para garantir a articulação com as entidades externas (CGA, ADSE, IEFP, etc.) e organismos internacionais (integração com a plataforma europeia EESSI - Electronic Exchange of Social Security Information).

O investimento no desenvolvimento de sistemas de informação (software) para todo o SISS foi reforçado nos anos mais recentes, verificando-se um aumento consistente dos investimentos em *software*, com a seguinte evolução, em termos de dotação corrigida disponível no Orçamento da



Segurança Social: 11 milhões de euros em 2013; 22,9 milhões de euros em 2014; 15,1 milhões de euros em 2015; de 15,2 milhões de euros em 2016; 19,1 milhões de euros em 2017; 20,8 milhões de euros em 2018 e um valor orçamentado em 2019 de 24,9 milhões de euros.

No que respeita especificamente ao Sistema de Informação de Pensões (SIP), entre 2016 e 2018 foi aprovado o investimento total de 7,7 milhões de euros (acrescidos de IVA), estando em fase de autorização mais 2,05 milhões de euros (acrescidos de IVA), investimentos considerados fulcrais no âmbito do sistema de informação de pensões, dirigidos à manutenção e desenvolvimentos no atual Sistema de Informação de Pensões, bem como ao desenvolvimento do novo Sistema de Informação de Pensões.

No que concerne à terceira recomendação, constante do ponto 2., cujo teor é *"Ponderar a revisão do diploma legal que define os meios de prova das uniões de facto, no sentido de reforçar os mecanismos de prevenção da eventual ocorrência de situações fraudulentas."*, cumpre dar nota que foi incluída na Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2019 uma alteração à Lei n.º 7/2001, de 11 de maio, nomeadamente ao artigo 6.º, sob a epígrafe *"Regime de acesso às prestações por morte"*, no sentido de permitir, quando existam fundadas dúvidas sobre a existência da união de facto, solicitar meios de prova complementares, designadamente através de declaração da Autoridade Tributária e Aduaneira ou do Instituto dos Registos e Notariado, I.P., que ateste que, à data da morte, os membros da união de facto tinham domicílio fiscal comum há mais de dois anos. A inclusão e aprovação desta norma permitirá uma maior celeridade e assertividade no tratamento destes processos.

Acresce, por outro lado, que os serviços competentes do MTSSS estão a trabalhar no sentido da apresentação de uma proposta de alteração aos diplomas que regulam as prestações por morte, cuja concretização e correspondente aprovação e entrada em vigor se espera vir a ser concretizada nos primeiros meses do ano de 2019.

Finalmente, e no que respeita à quarta recomendação: *"Determinar a elaboração e remessa ao Tribunal de Contas de um relatório sobre o ponto de situação da implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, sobre as matérias objeto da presente auditoria, reportando as medidas/ações realizadas e a realizar (calendarização e plano de ação)"*, procederá estes Ministério ao cumprimento da referida recomendação, equacionando-se a criação de um grupo de trabalho específico, com vista à elaboração de um relatório que avalie o ponto de situação da implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, medidas já tomadas e que elenque, sempre que se justifique, medidas adicionais com a respetiva calendarização.



**REPÚBLICA  
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO DO TRABALHO,  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Refira-se ainda que o Conselho Diretivo do ISS, I.P. criou e aprovou, em abril de 2018, um Plano de Intervenção para a Área das Prestações Diferidas, o qual integra vinte e quatro medidas em três dimensões: reforço de recursos humanos, os sistemas de informação e reforço do parque informático e a dimensão de procedimentos, que inclui medidas como o mapeamento de macroprocessos e a melhoria e uniformização de procedimentos.

Com os melhores cumprimentos,

pe) O CHEFE DO GABINETE

(Tiago Preguiça)

Jorge Rato  
Chefe de Gabinete  
em substituição





## II. INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL, I.P. E RESPONSÁVEIS INDIVIDUAIS NOTIFICADOS

ISS-Rosa Araújo \* SAI.SCC-166486/2018 \* 26-12-2018



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO  
Rua Rosa Araújo, n.º 43  
1250-194 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 20633/2018  
2018/12/27



Ex.mo Senhor  
Diretor Geral do Tribunal de Contas  
MD Conselheiro José Tavares  
Av. da República, 65  
1050-189 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Proc n.º 19/2018 - Audit DA V - UAT.2	10.12.2018		

Assunto: **Relato da auditoria às prestações por morte do sistema previdencial**

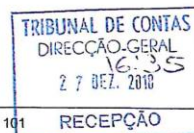
Nos termos do disposto no art. 13º e 87º, n.º 3 da Lei n.º 98/27, de 26 de agosto, pelo presente vem este Instituto, quanto ao Relato apresentado, dizer o seguinte:

### A – Considerações prévias

Nos termos do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de março, são atribuições do ISS, I.P gerir as prestações do sistema de segurança social e dos seus subsistemas (cfr. n.º 2, al.a) do citado diploma). Em concreto, a gestão das prestações diferidas é da competência do Centro Nacional de Pensões, enquanto serviço do ISS, nos termos do disposto no art. 2, n.º 1 da Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio.

Com vista ao desenvolvimento das suprarreferidas atribuições e competências, estão definidas orientações e implementado um conjunto de procedimentos, suportados em manuais e diversas instruções de trabalho e um sistema de controlo interno que assegura a conformidade das atividades realizadas.

Não obstante o trabalho desenvolvido ao longo dos anos, a persistência de constrangimentos associados ao exercício das diferentes atividades, tem justificado um esforço e empenho acrescidos. De facto, apesar dos constrangimentos relacionados com a insuficiência de recursos humanos, multiplicidade de tarefas exercidas manualmente, ausência ou deficiente integração entre sistemas de informação ou mesmo a inadequabilidade das instalações onde se encontram (ainda) os serviços do CNP, estes têm fundamentado a definição de estratégias de melhoria, as quais, a par com as sucessivas recomendações das auditorias realizadas, têm contribuído para a revisão/melhoria de procedimentos e, conseqüentemente, da qualidade do serviço prestado.





SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

Constituindo os relatórios de auditoria um instrumento de trabalho com vista ao colmatar de não conformidades detetadas, as respetivas conclusões serão objeto de análise e tratamento, com vista à respetiva implementação e consideradas no âmbito dos sistemas de informação em desenvolvimento.

Olhar para o pagamento indevido de pensões e avaliar os mecanismos de prevenção existentes, que o Tribunal de Contas refere ser um dos objetivos da auditoria, pressupõe um prévio enquadramento da sua origem, análise dos fatores que contribuem para que sejam inevitavelmente gerados e para os constrangimentos e limitações que condicionam a sua redução/eliminação.

Cumpra em primeiro lugar salientar os constrangimentos que decorrem da antiguidade do sistema de informação utilizado no CNP e da respetiva base de dados que sustenta o processamento de pensões. Esta base de dados resulta da integração de informação de vários sistemas de informação, com várias décadas, na qual persistem lacunas que dificultam o seu enriquecimento por falta de elementos que permitam um cruzamento seguro e fidedigno com outras fontes de informação, tornando este procedimento exigente. O peso do adquirido, nomeadamente no que diz respeito aos pensionistas com pensão em pagamento, introduz limitações não negligenciáveis na gestão do processo de pensões.

Esta constatação motivou vários processos de enriquecimento de dados iniciados em 2015 recorrendo ao cruzamento de dados com outras bases de dados internas e externas e a campanhas de recolha de informação junto dos beneficiários. A última fase deste processo está prevista para 2019, dando seguimento à campanha de recolha de NIF cuja falta de resposta terá efeitos suspensivos na pensão.

O processamento e pagamento de pensões é um processo partilhado entre três Institutos da Segurança Social (ISS, IP, IGFSS, IP e II, IP) que se articulam mensalmente numa estreita colaboração para assegurar que todo o processo é cumprido sem falhas e o pagamento assegurado nas datas previstas. O ISS, IP depende assim, de tarefas desempenhadas por outros Institutos para assegurar o pagamento das pensões todos os meses.

Dado o volume de informação em causa e a necessidade de garantir uma adequada articulação dos processamentos de todas as prestações, o processamento de pensões é, desde há longa data, efetuado o mês anterior àquele a que diz respeito. As datas de processamento das pensões são assim determinadas tendo em conta o papel que cada instituição desempenha no processo e o tempo que necessita para o fazer, os prazos decorrentes dos contratos celebrados pelo IGFSS, IP, para assegurar os meios de pagamento e, a data final de pagamento ao pensionista.

As pensões processadas mensalmente são objeto de cruzamento pelo II,IP com informação recebida do Ministério da Justiça para o efeito, permitindo cessar por esta via as pensões dos titulares cujo óbito tenha sido comunicado.



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

As pensões processadas a pensionistas cujo óbito só é conhecido após o processamento mensal não podem ser eliminados do universo de pensionistas com valores a pagar no mês seguinte antes que o respetivo pagamento ocorra. Nesses casos, o procedimento instituído com a banca permite anular os pagamentos.

Nas situações em que o pagamento a falecido não pode ser evitado por esta via, o ISS,IP tem instituído um procedimento de compensação destes débitos com prestações, em cumprimento do previsto no artigo 8.º do Decreto-lei n.º 133/88 de 20 de abril, que determina que *"quando o pagamento das prestações indevidas resultar da falta de oportuno conhecimento do falecimento do beneficiário e aquelas tiverem sido recebidas por familiares com direito a subsídio por morte ou a pensão de sobrevivência, considera-se o respetivo valor como pagamento antecipado destas prestações"*.

Constata-se assim que existem procedimentos instituídos no ISS, IP com a colaboração do IGFSS, IP e II,IP, por forma a evitar pagamentos a pensionistas falecidos. Estes procedimentos visam suprir a inexistência de norma legal que obrigue os titulares do direito às prestações por morte (herdeiros do beneficiário falecido) a comunicar ao ISS/CNP o falecimento dos beneficiários.

No primeiro semestre de 2019, será implementado um *webservice* com o Ministério da Justiça para comunicação online de informação relativa a óbitos (Medida SIMPLEX), que permitirá de uma forma imediata produzir efeitos nos diversos subsistemas do SISS, reduzindo o desfasamento temporal entre o registo do óbito e a cessação das pensões, aumentando a frequência de envio desta informação por forma a manter a base de dados do ISS (IDQ) o mais atualizada possível.

O ISS, IP tem promovido ao longo dos últimos anos ajustamentos ao nível do circuito de processamento e pagamento das pensões, atuando em todas as suas etapas por forma a encurtar o desfasamento entre a data de processamento e a data de pagamento. Ao aproximar o processamento do final do mês foi reduzido o risco de processar benefícios a pensionistas falecidos. Estes ajustamentos que resultam da colaboração dos diversos intervenientes no processo, demonstram a prioridade dada pelo Instituto a esta matéria, contrariando as conclusões, nomeadamente quanto à negligência, constantes do relato do Tribunal de Contas.

Assim, o ISS, IP promoveu uma importante redução dos tempos de processamento das pensões através da redução:

- (i) Do tempo de processamento do II, IP em 1 dia;
- (ii) Dos dias de imobilização financeira subjacentes ao contrato de emissão vales de correio celebrado com os CTT, passando de 6 dias em 2016 para 5 dias em 2018 e para 3 dias em 2019;
- (iii) Da redução do número de ficheiros a enviar aos CTT para emissão de vales de correio, e que determinam o número de dias de antecipação/imobilização de fundos a efetuar a favor dos CTT.



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

Estes ajustamentos conjugados reduziram o calendário de processamento, resultando no adiamento da data de processamento em cerca de 4/5 dias 2016 e 2019. Para este resultado contribuiu ainda a campanha de recolha de IBAN desenvolvida em 2017 com vista à transferência de pensionistas do meio de pagamento por vale de correio para transferência bancária, reduzindo assim o número de ficheiros a remeter aos CTT e por essa via número de dias de imobilização de fundos e o adiamento da data da primeira imobilização.

MESES	Data de Processamento pelo CNP 2017	Data de Processamento pelo CNP 2018	Data de Processamento pelo CNP 2019
JANEIRO	15/12 - 16/12	14/12-15/12	19/12-20/12
FEVEREIRO	16/01 - 17/01	18/01-19/01	23/01-24/01
MARÇO	13/02 - 14/02	15/02-16/02	20/02-21/02
ABRIL	16/03 - 17/03	16/03-19/03	21/03-22/03
MAIO	11/04 - 12/04	16/04-17/04	22/04-23/04
JUNHO	16/05 - 17/05	18/05-21/05	23/05-24/05
JULHO	14/06 - 16/06	19/06-20/06	19/06-21/06
AGOSTO	14/07 - 17/07	19/07-20/07	23/07-24/07
SETEMBRO	16/08 - 17/08	21/08-22/08	22/08-23/08
OUTUBRO	14/09 - 15/09	18/09-19/09	23/09-24/09
NOVEMBRO	16/10 - 17/10	19/10-22/10	24/10-25/10
DEZEMBRO	15/11 - 16/11	20/11-21/11	22/11-25/11
JANEIRO ano seguinte	14/12 - 15/12	19/12-20/12	19/12-20/12

A par destes desenvolvimentos, e tendo em conta as limitações existentes nomeadamente ao nível do enquadramento legal e da qualidade da informação residente nos sistemas, importa referir que os Conselhos Diretivos apresentaram, por proposta dos Diretores do CNP, alterações legislativas ao Decreto lei n.º 322/90 e ao Decreto-lei 133/88 (Anexo 1), visando endereçar a problemática das prestações pagas indevidamente após a morte dos respetivos titulares. Estas alterações visam responsabilizar os familiares pela restituição das prestações recebidas indevidamente, instituindo a obrigação legal de comunicar factos ou circunstâncias suscetíveis de alterar, suspender ou cessar a atribuição de prestações. Com efeito, a experiência tem vindo a demonstrar que a legislação existente é insuficiente, não permitindo ao ISS, IP fazer uso de toda a informação existente para efeitos de cessação de prestações por morte do pensionista.

A metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas, nomeadamente através do recurso a informação do Ministério das Finanças (CDF) serviu os propósitos da auditoria realizada, ou seja, de identificar discrepâncias entre as diversas bases de dados geridas por organismos distintos da Administração Pública. Carece, no entanto, de norma habilitante para que possa ser utilizada diretamente como fonte para cessação de prestações da segurança social que constituem direitos subjetivos dos beneficiários, direitos esses que se encontram rodeados de fortes garantias. A cessação desses direitos deve por isso assentar em informação fiável, de risco reduzido, por forma a evitar situações de desproteção social.





SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

As situações em que o sistema de segurança social pode socorrer-se de informação disponível em bases de dados externas ao sistema encontram-se previstas em lei, não havendo enquadramento legal específico que permita ao ISS, IP fazer uso da informação recebida da Autoridade Tributária (CDF) para efeitos de cessação de pensões (princípio da finalidade no cruzamento de dados). Importa esclarecer que o Ministério da Justiça é a entidade em Portugal responsável pelo registo do óbito, pelo que se entende, que esta deve ser a fonte de informação para registo e atualização de datas de óbitos por processos automáticos.

O esforço dedicado ao aumento da eficácia dos mecanismos de redução de pagamentos indevidos de pensões, o investimento no desenvolvimento do Sistema de Informação de Pensões e o forte reforço de recursos humanos no CNP em 2018, não permitem apontar para um comportamento negligente nesta matéria. Tais conclusões não podem ser apresentadas, numa análise mais compreensiva do processo de pensões, em que se atenda: (i) aos mecanismos ao dispor do Conselho Diretivo do ISS, IP na gestão do processo de pensões; (ii) ao elevado défice de recursos humanos no CNP, cujos processos assentam sobretudo em procedimentos manuais, onde a recuperação de débitos concorre com a atribuição de prestações.

O Sistema de Informação de Pensões, cuja primeira fase está prevista para o 1.º trimestre de 2019 irá melhorar a gestão do processo das pensões, assente em mais automatismos. O desenvolvimento deste projeto tem beneficiado de um forte envolvimento deste Instituto em colaboração com o II,IP designadamente ao nível dos Conselhos Diretivos e Direção do CNP por forma a refletir adequadamente a atual complexidade do sistema de pensões. A implementação deste novo sistema tem concorrido com desenvolvimentos ao atual SIP e noutros subsistemas de informação em resultado de revisões legislativas, o que conduziu ao alargamento do prazo de conclusão do novo SIP, facto ao qual este Instituto é alheio.

Face ao exposto, entende-se ser evidente que têm sido desenvolvidos esforços relevantes por parte dos dirigentes e Conselhos Diretivos do ISS,IP, no sentido de tornar o sistema de pensões mais eficiente em todas as suas vertentes, objetivo que concorre e não pode prejudicar a necessidade de o tornar mais eficaz.



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

## B – Considerações específicas

### 1. Pág. 26 – “(...) concluiu-se que a adoção de medidas que previnam pagamentos indevidos (...) e a recuperação da dívida tem sido negligenciada”.

A conclusão expressa no Relato em apreço, e no que se refere à apreciação das recomendações formuladas pelo douto Tribunal extravasa, s.m.o, as conclusões expressas no Parecer da Conta Geral do Estado (PCGE 2016) – Conta da Segurança Social (pág. 322), no âmbito do qual se pode ler, após apreciação das informações apresentadas pelo ISS, I.P em sede de acompanhamento da implementação das recomendações, o seguinte “(...) conclui-se que foram implementados procedimentos com vista a acolher as 4 recomendações supra referidas. Contudo, as mesmas continuam a carecer de acompanhamento até ao seu integral acolhimento”.

Ora referem-se as 4 recomendações supra referidas às n.ºs 86, 87, 88 e 89 do PGCE-CSS de 2014, no âmbito das quais tem sido prestada ao douto Tribunal a informação relativa à sua implementação, bem como os procedimentos, orientações e atuações que têm sido determinadas com vista à melhoria do processo e ao integral cumprimento das mesmas.

Por outro lado, acresce referir que em nenhum ponto do Relato apresentado é aferível objetivamente, e como decorrente da ação de auditoria realizada, o motivo pelo qual se conclui que a adoção de medidas tendentes a prevenir pagamentos indevidos e a recuperação da dívida tem sido negligenciada. Considerando que o conceito de negligência pressupõe uma atuação sem cuidado devido ao qual, de acordo com as circunstâncias, se está obrigado, verifica-se que ao longo de todo o relatório são identificados os procedimentos e medidas implementadas com vista, em concreto, à recuperação de prestações indevidamente atribuídas (cfr ponto 9.1 do relatório).

Acresce ainda referir, e no mesmo sentido que o parágrafo anterior, a conclusão da págs. 5 do Relato em apreço, a qual refere que “(...) por inércia do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., persistiam os pagamentos indevidos de pensões após o óbito dos beneficiários (...)”, em nítida contradição com o exposto ao longo do Relato, bem como nas próprias conclusões resultantes de auditorias anteriores do douto Tribunal. Veja-se a este propósito, o referido no Juízo relativo ao PCGE/CSS de 2016 (págs 358 e sgts) no âmbito do qual se refere que o douto Tribunal, relativamente aos erros detetados, “(...) Regista, contudo, que as recomendações que ao longo dos anos tem formulado com vista à sua correção têm merecido a aceitação dos membros do Governo envolvidos e da generalidade das instituições que integram o perímetro de consolidação, que vêm sucessivamente desenvolvendo diligências com vista ao seu acolhimento, apesar da escassez de recursos humanos e orçamentais e da complexidade dos sistemas informáticos envolvidos. Nestes termos, o Tribunal aguarda, com expectativa, que, a breve trecho, muitos dos erros detetados possam ser ultrapassados”.



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

Afigura-se, assim, manifestamente excessiva a conclusão, da págs. 26 do Relato, de ter existido inércia (que implica uma inatividade ou falta de ação) ou ter sido negligenciada a adoção de medidas tendentes a prevenir pagamentos indevidos e a recuperação da dívida, a qual parece resultar de uma caracterização subjetiva da situação e não de uma análise objetiva dos dados avaliados para efeitos da auditoria realizada.

## **2. Pág 27 - (apreciação das ações de controlo realizadas pela IGMTSSS)**

Decorrente do exposto no ponto anterior, igualmente se considera excessiva e insuficientemente fundamentada a conclusão expressa na pág. 27 do Relato (*"No entanto, tal como já foi referido, em auditoria, concluiu-se que a adoção de medidas tendentes à recuperação tempestiva da dívida tem sido negligenciada"*), porquanto:

- O próprio ISS informa que os mecanismos a implementar se encontram em estudo, atenta a implementação prevista para o Projeto SIP que se encontra em curso (cfr 2.º parágrafo da pág 27 do Relato em apreço);
- E não obstante a previsão no âmbito do Projeto SIP, o ISS informa ainda que foram já alterados os circuitos a nível aplicacional e formação adequada para o efeito, por parte do Departamento de Fiscalização (DF), pelo que, uma vez recebida uma participação crime enviada pelo CNP ao serviço competente do DF, este atua em conformidade (cfr 3.º parágrafo da pág 27 do Relato em apreço);
- E mais refere ainda este Instituto, no que se refere à recuperação de prestações indevidamente pagas:
  - a implementação de procedimento interno específico, desde outubro de 2015, tendo por objetivo o tratamento e recuperação dos débitos;
  - a criação de Grupo de Trabalho cuja principal tarefa consiste na análise, regularização e classificação da dívida;
  - é assinalada, na base de dados, a dívida que já se encontra em execução fiscal ou que está a ser regularizada via plano prestacional;
  - a priorização que está a ser dada à regularização de situações mais recentes e que se reportam a maiores valores;
  - o início, por parte do CNP, dos procedimentos jurídicos necessários para a recuperação de prestações indevidamente pagas através de ações sobre a herança de beneficiários falecidos.
- Ao longo do duto Relato, são identificadas medidas e procedimentos implementados no CNP para o efeito, com particular detalhe descrito no ponto 9.2 (págs 30 e segts) do Relato.

## **3. Pág 28 - A propósito da ação de auditoria interna realizada pelo Gabinete de Auditoria, Qualidade e Gestão de Risco deste Instituto, e decorrente da ausência de resposta (neste caso do CNP) quando à implementação das recomendações formuladas no âmbito da auditoria realizada, refere o Relato que**

Pág. 7/27

*"(...) seria expectável que, decorridos 4 anos, tivessem sido adotadas medidas tendentes ao cumprimento de recomendações formuladas, no entanto, as referidas informações e respetivos pareceres revelam pouco cuidado dos responsáveis do ISS/CNP na implementação das ações recomendadas e no acompanhamento do processo de (...) recuperação de montantes indevidamente pagos, apurados no âmbito da presente auditoria."*

S.m.o, o que se pode concluir objetivamente do exposto no Relato é que, passados 4 anos, existem recomendações que se encontram em acompanhamento, decorrente da inexistência de resposta de um dos serviços destinatários das mesmas, nada referindo o Relato que permita concluir pelo alegado "pouco cuidado".

O facto de existirem serviços destinatários de recomendações que não reportaram informação relativa à implementação das mesmas, não significa mais do que isso mesmo, uma vez que tal não invalida a efetiva implementação da recomendação. De facto, verifica-se que foi aprovada e publicada a Orientação Técnica n.º 3/2014 de 15/04, que estabelece orientações quanto a "Requerimentos para reembolso de despesas de funeral e atribuição de prestações por morte – Suspensão da pensão de sobrevivência por óbito e novo casamento", e foi ainda, sob proposta do ISS, IP, introduzido, através do Art.º 170.º da Lei n.º 82-B/2014, o Art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18/10, passando o seu n.º 2 a exigir aos pensionistas a comunicação ao CNP eventuais alterações dos condicionalismos de atribuição de pensão de sobrevivência, o que evidencia que foram tomadas iniciativas com vista à melhoria do desempenho organizacional do CNP e dos Centros Distritais por forma a evitar o pagamento indevido de prestações.

Ainda no que se refere à implementação das recomendações em causa, realizaram-se ações de formação em matéria de pensões (16), entre 2015 e 2017, as quais abrangeram todos os Centros Distritais e CNP, num total de 1206 formandos (das quais 3 foram específicas sobre prestações por morte).

É de salientar o facto do Conselho Diretivo deste Instituto ter previsto, no Plano de Auditorias Internas para o ISS, I.P em 2018, a realização de uma ação de auditoria interna às prestações por morte, ação essa que se encontra em curso e que apresenta, entre outros, o objetivo de verificar a implementação das recomendações de auditorias anteriormente realizadas (sejam internas ou externas), facto que por si só evidencia a relevância (e não o alegado "pouco cuidado"), em sede de controlo interno, que o Conselho Diretivo deste Instituto coloca sobre esta matéria.

#### **4. Ponto 9.1 – Procedimentos de registo e confirmação de óbitos**

Este ponto começa por identificar as fontes de informação que concorrem para a atualização de óbitos registados na BDP, e as deficiências inerentes às mesmas, em particular nas que revestem natureza manual. Ainda assim, conclui (pág 29) que "Apesar das limitações mencionadas, não foi possível identificar a existência de mecanismos alternativos e sistematizados que permitam completar as ausências e



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

*divergências de informação das diferentes bases de dados em utilização”.*

Ora não se entende a conclusão apresentada, porquanto, em termos objetivos, o próprio ponto 9.1, nas págs 29 e 30 do Relato, descreve os mecanismos alternativos com vista à referida identificação. E assim se continua, parágrafo a parágrafo, identificando diferentes fontes de informação para o efeito, uma vez verificada determinada condição.

A multiplicidade de fontes de informação determina, necessariamente, um conjunto de tarefas adicionais, a executar de forma manual, para comprovar a informação recolhida (ex: identificação de sujeitos pelo nome completo, cruzamento de dados, solicitação de certidão de óbito), por forma a garantir a conformidade da pensão a atribuir, e enquanto não estiverem concluídos os projetos de desenvolvimento/interação entre sistemas de informação.

De facto, e como já referido no ponto A do presente ofício, as pensões processadas mensalmente são objeto de cruzamento pelo II,IP com informação recebida do Ministério da Justiça para o efeito. Mas existem outros meios: o envio de informação pelos familiares do falecido, pelas agências funerárias, pelos diferentes Centros Distritais do ISS e através de denúncias.

Desde janeiro de 2007, que a Segurança Social troca informação relativa a óbitos com o IGFEJ, por via de ficheiro, com a periodicidade mensal. Como o IGFEJ não possui no seu sistema de informação o NISS, a troca de informação obriga ao cruzamento de dados para obtenção dos NISS para o registo dos óbitos correspondentes, sendo efetuado da seguinte forma:

- 1ª ordem de prioridade -> dados mínimos de identificação – nome, data de nascimento e naturalidade;
- 2ª ordem de prioridade -> nome, data de nascimento e NIF;
- 3ª ordem de prioridade -> NIF e identificação civil (Nº BI/CC);

Sendo esta informação um elemento central no processo de concessão e suspensão de pensões e prestações sociais, os organismos da Segurança Social têm realizado nos últimos anos um conjunto de diligências junto do Ministério da Justiça, no sentido de rececionar as datas de óbito em tempo real. O novo projeto automático de registo de óbito em produção em 2019 permitirá registar toda a informação rececionada do IGFEJ, com a chave de ligação NISS para aumentar a taxa de sucesso de registo desta informação no SI da segurança social. Após a sua implementação, a informação integrada manualmente, tendo por base dados de agências funerárias e outras, será residual.

**5. Refere-se, ainda, no ponto 9.1, a subsistência de incongruências de dados, ou a ausência de NIC ou NIF's associados, tal como já identificado em anteriores ações de controlo.**



CONSELHO DIRETIVO

Cumprе esclarecer, preliminarmente, que:

- Não é requisito da Base Nacional de Dados de Beneficiários e Utentes (BNDBU), a inserção do NIC, pelo que este dado de identificação dos beneficiários não transita quer para a aplicação de Cálculo quer para a Base de Dados de pensionistas.
- A introdução do NIF na BNDBU só passou a ser obrigatória a partir de 2002, com a implementação da nova aplicação de cálculo, motivo pelo qual existem pensionistas sem NIF associado, dado que tem vindo a ser sucessivamente colmatado.
- Ambos os elementos estão contemplados no Sistema Integrado de Pensões (SIP), em desenvolvimento.

No que se refere à incongruência de dados, o ISS, I.P, em articulação com o II, I.P, tem investido na qualidade dos dados dos beneficiários. São disso exemplo as seguintes iniciativas:

- Processo de enriquecimento de NIFs – Iniciado pelo ISS em maio de 2016 e tratado pelo II em agosto do mesmo ano. Operou-se, de acordo com a solicitação do ISS ao II, um cruzamento de dados entre BDP e SISS-IDQ. Em 21 259 casos, foi possível atualizar o NIF de 15 749 pensionistas.
- Processo de notificação de beneficiários sem NIF – Em 2017 foram notificados 15 437 pensionistas tendo-se obtido resposta relativa a 6 694. Foram identificados 1 828 pensionistas residentes no estrangeiro para os quais será solicitada a atribuição de NIF provisório à AT. Está prevista uma segunda fase de notificação em 2019.

**6. Pág 29 – A insuficiência ou divergência nos elementos de identificação do beneficiário falecido obriga a que os dados sejam tratados pelos serviços de forma individual, com vista à correta identificação e registo, com risco de falhas no tratamento da informação e/ou atrasos no registo de óbito.**

Estão em causa, neste ponto, os registos que decorrem de óbitos comunicados por familiares dos beneficiários falecidos, através de denúncias, ou devolução de pensões. Nestas situações, verifica-se a ausência de comunicação relativa a elementos que permitem assegurar a qualidade da informação, a correta identificação do falecido e a conseqüente conformidade da suspensão/cessação da prestação, as quais determinam a necessidade de obter informação adicional para o efeito (ex: nome completo do beneficiário, data de nascimento, certidão de óbito, entre outros, nem sempre apresentados). E neste sentido, eventuais atrasos que possam surgir no registo de tal informação e suspensão/cessação devem ser entendidos como a observância da correta instrução de cada processo, em obediência aos princípios da legalidade e dever de prossecução do interesse público legalmente previstos, sob pena de violação dos mesmos ou, em última

Pág. 10/27



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

instância, atribuição/suspensão /cessação indevida.

De referir ainda que, no caso de se tratar de pagamento de prestação por vale postal, a suspensão da mesma ocorre automaticamente.

**7. Pág 29 - “Para além da informação remetida pelo IGFEJ, destaca-se, como fonte de informação relevante para o registo dos óbitos, os requerimentos de prestações por morte apresentados por cidadãos, familiares ou não dos falecidos (...). Nota-se, no entanto, que no caso de não terem sido requeridas prestações por morte, fica prejudicado este meio de conhecimento do óbito”**

Como referido no próprio Relato (3.º parágrafo da pág 29), são diversos os dados que concorrem para atualização dos óbitos registados na BDP. As comunicações de familiares são apenas um dos instrumentos alternativos para o efeito (que o Relato refere, na pág 29, não ser possível identificar), o qual não deixa de ter alguns constrangimentos associados, como os relativos à ausência de elementos de identificação, eventual não indicação de NIF ou não aglutinação com pensão de direito próprio. Também a mera informação de óbito registada em SISS/CDF, pelas mesmas razões, pode não ser suficiente para, por si só, permitir a suspensão/cessação da prestação – NOTA: de salientar, conforme referido no ponto 9.3.3 do Relato, que as 3 situações detetadas encontram-se suspensas no que se refere ao pagamento associado e com processo de restituição de montantes pagos indevidamente em curso.

Ora destacar-se como informação relevante (cfr último parágrafo da pág 29), parece contradizer a conclusão n.º 17 (pag 7 do Relato), na qual se conclui que “Os serviços estão fortemente dependentes da informação prestada pelos beneficiários ou por terceiros, no que respeita a factos determinantes da suspensão de pensões, designadamente a alteração do estado civil e a ocorrência do óbito, o que expõe o sistema ao risco de fraude”. Mais ainda quando tido em consideração o referido na pág 35 (1º parágrafo), no que ao ano de 2017 respeita, quando se conclui que “(...) a maioria dos registos de óbitos resultou da integração da informação remetida pelo Ministério da Justiça”. Porque este é, de facto, a principal fonte de informação da segurança social no que a óbitos respeita (cerca de 70%).

#### **8. Pág 30 – Ponto 9.2 – Procedimentos de recuperação de montantes pagos indevidamente**

Inicia este ponto do Relato com a indicação dos procedimentos implementados pelo ISS/CNP para recuperação dos montantes indevidamente pagos e as articulações instituídas com o IGSS, I.P, CTT e AT (entre outras implementadas por este Instituto para o efeito, como sejam com o II, I.P ou o IGFEJ). E neste sentido se entendem articulados com as recomendações que têm sido proferidas em ações de controlo anteriores, em particular pelo douto Tribunal, no sentido da melhoria dos procedimentos implementados, em face de não conformidades detetadas em sede de auditoria, e não resultantes de inércia, negligência ou falta de atuação do ISS, I.P.



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

Da indicação dos procedimentos implementados, cumpre referir que o Relato não apresenta qualquer indicação quanto à conformidade dos procedimentos observados em sede de auditoria. No entanto, não se abstém de recomendar que "*sejam instituídos procedimentos efetivos que assegurem o cumprimento do quadro legal*", facto que gera legitimamente uma dúvida: os procedimentos implementados pelo ISS, I.P encontram-se em não conformidade face ao quadro legal?

**9. Pág 31 - Refere, como um dos procedimentos implementados para recuperação da dívida, a remessa de processos ao NAJ**

Sendo o envio ao NAJ um dos procedimentos instituídos para recuperação da dívida (para além da participação ao IGFSS, I.P, nos termos legalmente previstos), cabe referir que compete igualmente a este serviço, em cumprimento dos procedimentos instituídos, não só a participação ao Ministério Público (como referido no Relato), mas também a participação aos Núcleos de Investigação Criminal do Departamento de Fiscalização do ISS, I.P, quando em causa estão indícios da prática de eventuais crimes de burla tributária.

Ainda relativamente a este ponto, refira-se, uma vez mais, a utilização de adjetivação em auditoria "(...) *nem sempre (...)*", um conceito indeterminado, não objetivado no Relato.

Em referência ao caso citado (processo de recuperação de débito n.º 2913/2014), cumpre informar que reanalisado o Processo de recuperação de débito n.º 2913/2014, este envolve 2 fases:

- A recuperação da dívida - processo tratado, com pagamento da dívida em prestações, com início em março de 2015.
- A análise da responsabilidade criminal da devedora – em causa um crime de falsificação de documentos, em tratamento atempado, considerando o prazo em curso para o efeito (10 anos).

**10. Pág 31 – Quadro 1: N.º de processos remetidos ao NAJ para recuperação da dívida – 2015/2017**

Do quadro apresentado (que engloba o n.º de processos remetidos ao NAJ e o valor da dívida a recuperar), apresenta-se uma leitura que conclui que a cobrança coerciva não resultou de um aumento de eficácia das unidades de processamento na recuperação de montantes indevidamente pagos ou da diminuição desses pagamentos, mas da diminuição da análise aos registos de óbitos extemporâneos, da emissão dos correspondentes débitos e das diligências para a sua recuperação.

S.m.o são legítimas outras leituras, que não necessariamente as apresentadas no Relato. A suspensão de maior número de processos em 2017 indicia a eficácia dos procedimentos implementados a montante da intervenção do NAJ (ex. recuperação por débito direto da conta bancária, através de ficheiros enviados diretamente às instituições bancárias) e, conseqüentemente a diminuição do número de processos enviados





CONSELHO DIRETIVO

ao NAJ, o que resulta do facto das equipas terem aumentado o período de afetação a esta atividade de recuperação de débitos, não obstante a grave carência de recursos humanos verificada no CNP (na área de sobrevivência passou-se de 107 RH's em 2009 para 55 em 2015) e o acréscimo de competências resultante da atribuição do reconhecimento administrativo das uniões de facto.

#### 11. Pág 32 – Conclui não estarem instituídos procedimentos uniformes com vista à recuperação.

Ora verifica-se que, das págs 30 a 32 do Relato, são identificados os procedimentos implementados com vista à recuperação, mas não se encontra relatado o motivo pelo qual tais procedimentos não se encontram uniformizados junto das diferentes equipas que trabalham estes processos.

#### 12. Ponto 9.3.1 – Cessação de pensões de sobrevivência por óbito do beneficiário

Analisados os casos que serviram de amostra às conclusões da auditoria realizada, verifica-se:

- NISS 11200327188 (2016) – O registo da data de óbito não corresponde a 1/1/1935, mas sim a 22/7/2016. Considerando-se a data de óbito correta, o desfasamento ocorrido é de um mês, ou seja, houve o pagamento indevido de apenas uma prestação mensal que entretanto foi já integralmente regularizada (devolvida).
- NISS 11053634226 (2017) - Foi registado o óbito do pensionista, verificando-se, após análise de todos os dados, que tal não correspondia à realidade. Neste sentido, ainda no mesmo ano de 2017, os serviços levantaram a suspensão, encontrando-se a pensão ativa, atualmente. A este propósito, o registo indevido de um óbito constitui sempre um risco que não deve ser desprezado, pelas consequências que tem para os cidadãos visados, e acontece até nos processos automáticos, como o que é operado no cruzamento de informação da Justiça com a Segurança Social.
- NISS 10321250944 (2017) – Trata-se de uma pensão gerida pelo Instituto de Segurança Social dos Açores.

Em resultado da eliminação dos casos supra, o valor de pensões de sobrevivência indevidamente pagas no biénio em análise (mencionado ao longo do relato como sendo de 3.727.000,77€) deve ser corrigido, bem como o montante de 1.926.357,64€ relativo à subamostra de casos apresentados nos factos suscetíveis de integrar infrações financeiras. Este último valor, com a eliminação dos casos supra, e já com o apuramento rigoroso (e não por estimativa, como na metodologia seguida para efeitos do Relato em apreço) dos correspondentes débitos, é de 1,840,913,55€. Em anexo (Anexo 2), remete-se mapa com a discriminação dos casos em apreço.

Nesta matéria, e tendo em conta as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, importa esclarecer



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

que não é possível proceder à suspensão do pagamento da pensão de direito próprio ou de sobrevivência no mês seguinte ao da data do óbito para todos os pensionistas pelos motivos expostos nas considerações prévias do presente documento. Este cenário ideal não se afigura exequível, relativamente aos pensionistas falecidos após a data de processamento, dado que o ficheiro de pagamento emitido não é passível de ser expurgado atempadamente daqueles beneficiários.

### **13. Pág 33 – Extemporaneidade no registo de óbitos**

Conclui o Relato que o registo de óbitos na BDP ocorreu em data muito posterior à data da ocorrência do facto (óbito), nalguns casos com um atraso de mais de 10 anos, protelando o pagamento de pensões de sobrevivência durante vários anos.

Ora entre as diferentes fontes de informação para recolha da data de óbito, encontram-se na sua maioria, como referido no Relato, a integração da informação remetida pelo Ministério da Justiça (cfr 1.º parágrafo da pag 35 do Relato), fruto dos automatismos implementados, com particular relevância em 2017, no qual 66,7% da informação para registo de óbito provém desta via (cfr quadro 6, pag 35).

Ao se analisar a amostra que conduziu às conclusões da presente auditoria, verifica-se que 26% dos processos são compostos por registos de óbito automáticos provenientes da troca de dados com a Justiça. Se forem considerados os demais automatismos implementados para suspensão da pensão em função de óbito, aquele peso sobe para 33%. Estes pesos assumem ainda especial evidência no ano de 2017 (42%, decorrentes da troca de dados com a Justiça, e 48%, com todos os automatismos) e, em particular, entre os casos com maiores desfasamentos – 77% dos casos encontrados com desfasamentos superiores a 10 anos são provenientes da comunicação da Justiça (81%, considerando todos os automatismos). De onde se conclui que uma parte substancial do desfasamento encontrado nesta seleção de casos já chega nestes termos ao sistema de informação da Segurança Social, fator que a esta não deve ser imputado.

### **14. Pág 34 – Não foram acionados mecanismos para recuperação dos pagamentos indevidos**

Para além dos mecanismos e procedimentos implementados para recuperação dos pagamentos indevidos, descrito no próprio Relato no ponto 9.2, importa, pelos motivos supra referidos no ponto 12 (e respetivas evidências) corrigir o valor relativo a pagamento indevidos para 1,840,913,55€ ao invés dos 1.926.357,64€ referidos no Relato.

### **15. Pág 34 – Tendo sido registado o óbito e cessado o pagamento da pensão de direito próprio, mantiveram-se em pagamento as pensões de sobrevivência**

As pensões (pensão de sobrevivência e pensão de velhice) não se encontravam aglutinadas, não sendo possível o "arrasto" do óbito. Os casos identificados foram objeto de análise e os respetivos débitos



CONSELHO DIRETIVO

devidamente apurados, tendo já sido desencadeados os procedimentos subsequentes com vista à sua recuperação.

#### 16. Pág 34 – Existe uma reduzida eficácia na recuperação de pagamentos indevidos

A conclusão apresentada tem por base um valor de total de € 1.800.643,13, do qual foram recuperados cerca de 34,1%.

Ora, conforme informação oportunamente prestada em sede de auditoria (email de 01/08/2018 dirigido ao Senhor Auditor Chefe), verifica-se o seguinte:

- Foram recuperados, através de pagamento voluntário dos devedores no ano de 2015, €421 112,98 (relativo a 503 processos), sendo €142.729,21 relativos a pensões de sobrevivência; no ano de 2016, o montante de €452 421,59 (relativo a 404 processos), sendo €186.276,93 relativos a pensões de sobrevivência; e no ano de 2017, o montante de € 444 302,65€ (relativo a 300 processos), sendo €270.375,54 relativos a pensões de sobrevivência, o que totalizou €896 724,24 no total do biénio 2016/2017, sendo €456.634,47 relativos a pensões de sobrevivência.
- Foi participada, para cobrança coerciva do IGFSS,IP, dívida no montante de € 1.090.211,68 (referente a 595 processos) no ano de 2015, sendo €555.459,75 relativos a pensões de sobrevivência, € 736.493,62 (referente a 342 processos) no ano de 2016, sendo €560.066,81 relativos a pensões de sobrevivência, e € 1.066.702,63 (referente a 258 processos) no ano de 2017, sendo €734.507,64 relativos a pensões de sobrevivência, totalizando o montante de € 1.803.196,25 de dívida participada no biénio 2016/2017, sendo €1.294.574,45 relativos a pensões de sobrevivência.
- Finalmente, embora não faça parte do período auditado, importa referir que no ano de 2014 o NAJ participou ao IGFSS,IP, para cobrança coerciva o montante total de 4 130 220,08€, relativos a 2110 processos, sendo €1.601.303,95 relativos a pensões de sobrevivência.

#### 17. Pág 35 – Existem riscos no fluxo de informação entre unidades orgânicas

No que se refere ao 2.º parágrafo da pág 35, existem motivos para ser a ETIR a proceder à suspensão das pensões e encaminhar os pedidos de apuramentos de débitos às unidades processadoras:

- Garante-se atempadamente, ou com melhor eficácia face à passagem do tempo, a suspensão das pensões, evitando-se o avolumar de pagamentos indevidos.
- A ETIR permite a centralização desta informação numa só equipa, e o posterior reencaminhamento,



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

assim que a pensão esteja suspensa, para as diferentes áreas processadoras.

- Os eventuais levantamentos de suspensão chegam primeiro à ETIR, que consegue atempadamente repor o pagamento das pensões.

#### **18. Pág 36 – Dificil controlo por parte da Segurança Social, das uniões de facto**

As pensões de sobrevivência são suspensas automaticamente ao fim dos cinco anos após o óbito, se o/a viúvo/viúva não atingir a idade de 35 anos no decurso desse período ou, quando existam descendentes, são prorrogadas além daquele período e suspensas automaticamente no final do ano civil em que o descendente perdeu o direito à pensão (a menos, que no decurso da prorrogação, o/a viúvo/viúva atinja os 35 anos, situação em que é mantido o direito à pensão sem limite de tempo, resultante da interpretação conjugada do n.º 3 com a segunda parte da alínea a) do n.º 2 do art.º 38º do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro). Nos casos de união de facto o sistema informático não efetua a suspensão automática pelo que são tratados manualmente na área da sobrevivência quando se tem conhecimento destas situações.

A alteração ao artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 322/90, através do aditamento de um n.º 2, que veio obrigar os pensionistas de sobrevivência que constituíram união de facto a comunicarem a mesma ao CNP, apenas entrou em vigor em 1 de janeiro de 2015 (data da entrada em vigor da LOE para 2015), pelo que só a partir dessa data passou a ser obrigatória a comunicação ao CNP da constituição da união de facto para efeitos de cessação da pensão de sobrevivência.

#### **19. Págs. 37 a 39 - Ponto A (“Beneficiários ‘ativos’ na BDP com registo de óbito no SISS/CDF ou com registo de óbito no SISS/IDQ e no SISS/CDF”)**

A não identificação dos processos a que dizem respeito os casos 1, 2 e 3 não permite o exercício do contraditório em relação aos factos e conclusões apresentadas.

#### **20. Págs. 39 e 40 - Ponto B (“Acumulação de subsídio de funeral com RDF e não cessação da pensão após registo do óbito”)**

No que se refere ao caso 1, a afirmação constante do relato de que “não estão instituídos procedimentos que assegurem a imediata suspensão de todas as pensões associadas ao beneficiário falecido” não é adequada, s.m.o., pois a Orientação Técnica n.º 3/2014 estabelece procedimentos concretos quanto à suspensão de pensões pelos Centros Distritais, particularmente nas situações mencionadas neste ponto (ponto 3 da mencionada OT: “Nos casos em que os centros distritais atribuem subsídio de funeral, deverá ser consultado o Ficheiro de Pensionistas verificando se o falecido era titular de pensão de sobrevivência do regime contributivo, e em caso afirmativo excluir essa pensão com o código 01 (falecido)”. Subponto 3.1.: “Nestes casos, deverá ser remetida ao CNP a respetiva certidão de óbito ou certidão de nascimento com o óbito



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

*averbado*”.

Por outro lado, encontram-se instituídos procedimentos para o efeito, os quais incluem tarefas de instrução (ex. comprovativa da agência funerária, tipo de pensão atribuída), comprovação e consulta de dados (SISS, BDP, RDF, CDF). Após a análise e consulta de todos os meios de informação disponíveis e estando reunidos os demais requisitos legais para deferimento, procedendo-se em conformidade.

**21. Pág. 40 - Ponto C (“Incongruências e insuficiências na informação registada relativa a requerimentos apresentados”)**

A não identificação dos processos a que dizem respeito os casos 1, 2 e 3 não permite o exercício do contraditório em relação aos factos e conclusões apresentadas.

**22. Pág 40 – Ponto D. Constrangimento do NPP com acordos internacionais, invalidez, velhice e sobrevivência**

Refere-se (cfr 1.º parágrafo da pág 41) que o registo do óbito foi realizado com base em informação remetida por familiares, na ausência da qual a pensão indevidamente paga se manteria em pagamento, revelando que os meios adicionais disponíveis não são suficientes para assegurar o registo tempestivo dos óbitos dos beneficiários de pensões em pagamento.

Ora como referido ao longo do ponto 9.1 do Relato, são várias as fontes de informação que concorrem para a atualização do registo de óbitos na BDP, sendo que a principal fonte, desde 2007, é a informação proveniente da integração com o Ministério da Justiça, conforme refere o próprio Relato (cfr 1.º parágrafo, da pág 37).

Refere-se, ainda (2.º parágrafo da pág 41) que em Portugal não é exigida prova de vida aos beneficiários de pensões com residência no estrangeiro.

Importa esclarecer que não existe, na ordem jurídica portuguesa, qualquer dispositivo legal que preveja a realização da prova de vida. Não obstante, têm sido adotadas medidas preventivas de controlo, como por exemplo, o envio de ofícios em massa a pensionistas do regime da segurança social portuguesa (independentemente do local de residência, em Portugal ou no estrangeiro), faseados por escalões etários (mais de 100, mais de 90 anos de idade), a solicitar documentos de identificação com vista à atualização de dados no sistema da segurança social (certidão de nascimento atualizada, confirmação da morada, entre outras).

Por outro lado, foram celebrados protocolos, ou definidos procedimentos de articulação com um conjunto de países. A título exemplificativo:



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

- Foi definido um procedimento de troca de informação sobre óbitos de pensionistas comuns com a Segurança Social australiana. Em concreto, a Austrália comunica ao II, IP, que, por sua vez faz chegar ao ISS/CNP a informação relativa ao óbito de pensionistas de ambos com residência na Austrália, verificando-se igualmente o fluxo inverso, sendo prestada idêntica informação relativa aos óbitos de pensionistas comum residentes em Portugal.
- No que concerne a outros países da UE, nomeadamente, França, Alemanha e Luxemburgo, foram feitas propostas para troca eletrónica de óbitos, estando as mesmas a ser analisadas pelo II, IP, com vista à viabilidade da respetiva implementação. Em junho deste ano, responsáveis da CNAV e de outras caixas de segurança social francesas reuniram-se com dirigentes do ISS, com idêntico propósito.

#### **23. Pág 41 – Mecanismos de controlo das situações de uniões de facto**

Refere o Relato que o atual modelo de atribuição de pensões de sobrevivência a unidos de facto apresenta elementos que tornam difícil o controlo do direito à atribuição e manutenção da legislação.

Presume-se que na referência ao "atual modelo de atribuição de pensões de sobrevivência a unidos de facto" se entende o atual modelo de reconhecimento da situação de união de facto para efeitos de atribuição das prestações por morte. De referir que a Lei n.º 23/2010, apenas regulamenta a forma de reconhecimento da união de facto.

Quanto à atribuição/manutenção do direito às prestações por morte, o procedimento é igual ao das restantes situações (cônjuge e ex-cônjuge), não existindo legalmente previstas quaisquer outras formalidades específicas para controlo da manutenção do direito.

#### **24. Pág 41 – Articulação com a DGSS e com a Equipa dos Acordos Internacionais do ISS**

No que respeita à articulação entre a UPPAI, a DGSS e a Unidade de Coordenação Internacional do ISS, IP não se alcança qualquer mais-valia que daí possa ocorrer face à natureza meramente normativa da DGSS por um lado e às competências da Unidade de Coordenação Internacional que não interferem com as competências específicas do CNP nesta matéria.

#### **25. Pag 41 – Contencioso administrativo sobre o reconhecimento de uniões de facto**

Refere o Relato a não alteração de procedimentos internos, por parte do CNP, continuando a exigir, como prova de união de facto, sentença judicial, não aceitando a declaração da junta de freguesia como documento probatório.

Importa, em 1.º lugar, referir que o processo que sustenta esta conclusão foi remetido à equipa de auditoria e



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

ainda não devolvido ao NAJ, o que prejudica uma correta análise da situação em concreto. Ainda, assim, sempre se dirá que está em causa o exercício de um direito legítimo de impugnação contenciosa, nos termos e para os efeitos dos artigos 58.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, por parte do requerente das prestações por morte, face ao indeferimento dessas prestações que terá sido proferido pelo CNP. Ao direito de impugnação contenciosa que assiste ao requerente, contrapõe-se o dever de decisão por parte do CNP do respetivo procedimento administrativo para atribuição das prestações, em obediência ao Princípio da Decisão previsto no artigo 13.º do CPA. No caso concreto, a decisão terá sido de indeferimento das prestações por morte na qualidade de unido de facto, decisão essa que terá sido proferida, após análise jurídica, em função da falta de preenchimento dos requisitos necessários para atribuição das prestações por morte na qualidade de unido de facto, designadamente, no que diz respeito à prova administrativa da união de facto.

De referir que a prova administrativa da união de facto, prevista no artigo 2.º-A, da Lei n.º 7/2001, de 11/05, na redação dada pela Lei n.º 23/2010, de 30/08, é muitas vezes falível tendo em conta que, não raras vezes, a declaração emitida pela junta de freguesia se encontra em contradição com a declaração sob compromisso de honra ou, existem duas ou mais declarações emitidas por juntas de freguesia diferentes contraditórias entre si. O próprio Relato refere (cfr ponto 2 da pág 41), o difícil controlo desta matéria.

Ora subsistindo dúvidas (perante elementos contraditórios apresentados) incumbe à Administração, neste caso ao CNP, e em obediência ao princípio da legalidade, reunir-se de todos os meios disponíveis ao seu alcance e realizar as diligências que se revelem adequadas (cfr art 58.º do CPA), que permitam a correta aplicação da lei, e consequentemente a correta atribuição de prestações, de modo a evitar a sua atribuição indevida. E verificam-se alguns casos de dúvida suscitada, que determinaram um conjunto de ações judiciais interpostas pelo próprio ISS/CNP ao abrigo do artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 7/2001, na redação dada pela Lei n.º 23/2010, com vista à comprovação da união de facto. Assim, no biénio 2016/2017 foram intentadas nos Tribunais Cíveis 16 ações no total, tendo 12 dessas ações sido julgadas procedentes, com o tribunal a considerar não provada a existência de união de facto entre o requerente das prestações por morte e o beneficiário falecido. As 12 sentenças proferidas nestas ações levaram ao indeferimento dos respetivos processos de atribuição das prestações por morte e, consequentemente, ao não pagamento das mesmas. Através de uma dessas ações o CNP procedeu mesmo à recuperação do valor de 58 854,79€ a título de prestações por morte que haviam sido pagas indevidamente à requerente, antes de ter sido proferida a sentença que declarou a não existência da união de facto.

Por outro lado, para os casos dos óbitos anteriores a 4 de setembro de 2010, data de entrada em vigor da referida lei, que não contem disposições retroativas, era solicitado aos requerentes que, nos termos da anterior legislação, fosse interposta ação em tribunal para lhe ser reconhecido o direito às prestações por morte como unido de facto. Este procedimento decorreu até publicação do Acordão Uniformizador de



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

Jurisprudência, de 15/3/2012.

Excecionando os casos que levantam dúvidas, a regra aplicada é a de aceitação das declarações das juntas de freguesia.

**26. Pág 42 – Pagamentos indevidos e omissão de acionamento de mecanismos legais para recuperação da dívida**

26.1. Refere o Relato (ponto 9.4, 1.º parágrafo) que por falhas de controlo e deficiências do sistema de informação, se verificou um conjunto significativo de pagamentos de pensões de sobrevivência, bem como de direito próprio, que não foram cancelados imediatamente após o óbito.

Importa referir que o conjunto "significativo" a que se refere o Relato corresponde, no computo geral, a **0,016%** do universo de pensões de sobrevivência pagas (**0,008%**, em termos de despesa), considerando o universo de amostra (pensões suspensas com um ano ou mais de desfasamento face ao óbito) e o biénio em análise. Ou seja, o Relato qualifica o resultado da amostra em detrimento da quantificação objetiva, de acordo com as melhores práticas de auditoria.

26.2. Refere ainda o Relato (ponto 9.4, 2.º parágrafo) que os pagamentos indevidos resultam, em parte, de erros na integração da informação sobre óbitos provenientes do IGFEJ no SISS e na BDP, conjugados com a falta de tratamento oportuno dos casos em que não foi possível a partir do procedimento automático integrar a informação remetida pelo IGFEJ com as bases de dados da segurança social. Mais refere resultarem, ainda, de falhas, graves, na organização do CNP uma vez que, em alguns casos, este dispunha da informação sobre o óbito dos beneficiários, mas mesmo assim, não cessou a totalidade das pensões em pagamento desses beneficiários.

Considerando as causas que consubstanciam os pagamentos indevidos, não pode deixar de se salientar a não referência no Relato àquele que é atualmente um dos maiores constrangimentos sentidos no CNP: a escassez de recursos humanos, que não permite acorrer a este tipo de situações com a tempestividade desejável. Este facto assume particular relevância, porquanto determinou a adoção de medidas excecionais de recrutamento para o CNP, nomeadamente de natureza externa com vista à recuperação de processos pendentes.

Mais, tal facto é referido pelo próprio Tribunal de Contas no Juízo relativo ao PCGE/CSS de 2016 (págs 358 e sgts) no âmbito do qual se refere que o douto Tribunal "(...) Regista, contudo, que as recomendações que ao longo dos anos tem formulado com vista à sua correção têm merecido a aceitação dos membros do Governo envolvidos e da generalidade das instituições que integram o perímetro de consolidação, que vêm sucessivamente desenvolvendo diligências com vista ao seu acolhimento, apesar da escassez de recursos





SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

humanos e orçamentais e da complexidade dos sistemas informáticos envolvidos" (sublinhado nosso).

26.3 Também refere o Relato não se compreende os motivos pelos quais tem vindo a ser sucessivamente adiado o investimento ao nível dos sistemas de informação, sendo a insuficiência deste uma justificação comumente apontada para a ocorrência de pagamentos indevidos.

Não sendo identificados os motivos pelos quais entende a equipa de auditoria não compreender os motivos de sucessivo adiamento do investimento nos sistemas de informação, sempre se dirá que a substituição do atual sistema de informação de pensões, pelo SIP, assumiu-se desde 2012 como prioritária para o ISS, I.P tendo sido objeto de análise, informações e pareceres, incluindo do próprio Tribunal de Contas, e levantamento de requisitos. De facto, e face aos problemas de funcionamento detetados sobre o atual sistema, a par da necessidade de atualização e integração do mesmo no SISS, verificou-se um grande envolvimento não só do Conselho Diretivo do ISS, como de várias áreas de atuação deste Instituto, na articulação com o II, I.P para o efeito.

26.4. "Ao não assegurar, através de atos de gestão corrente, o funcionamento eficaz dos sistemas de informação (...), o CNP viabiliza a ocorrência de incoerências e desconexões que geraram pagamentos indevidos".

O ISS,IP tem pugnado ao longo dos anos pelo desenvolvimento do novo Sistema de Informação de Pensões que permitirá substituir o sistema de aplicações atualmente em funcionamento, as quais, fruto da sua antiguidade e da sua desadequação às exigências atuais condicionam a implementação de sincronismos com outros sistemas de informação da Segurança Social (e não só) e a automatização de tarefas que hoje são manuais.

Desde 2012 que o ISS,IP tem vindo a participar ativamente na definição de requisitos tanto para as atividades de migração para SISS das várias bases de dados em uso no sistema de pensões como para o desenvolvimento da aplicação de registo e análise de requerimentos de prestações diferidas. Neste processo, têm estado envolvidos várias unidades orgânicas do ISS além do CNP – GAGI (Gabinete de Análise e Gestão da Informação), DPC (Departamento de Prestações e Contribuições), GAQGR (Gabinete de Auditoria, Qualidade e Gestão de Risco) – espelhando o que também é a inevitável ramificação da área de pensões, centralizada no CNP, com outras áreas no ISS (remunerações, serviços informativos, qualidade de dados, etc.).

Foram criados grupos de interlocutores para a definição de requisitos específicos de cada área (regras de análise de condições e respetivo cálculo, migrações de dados e processos de qualidade, integração com o sistema de contabilidade financeira, criação de sistema estatístico e de controlo de gestão, módulo integrado de gestão de penhoras, ligação ao sistema de verificação de incapacidades) e um Steering Group, com representação permanente dos dirigentes das áreas diretamente envolvidas, tanto do ISS como do II, e com



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

participação dos respetivos Conselhos Diretivos e da Direção do CNP, com reuniões regulares desde o início. Mais recentemente, têm sido realizadas reuniões regulares entre os Conselhos Diretivos de ISS e IP, a Direção do CNP e, em função dos temas em agenda, os dirigentes das áreas relevantes.

Durante todo o processo, foram e continuam a ser identificadas especificidades a atender dada a elevada complexidade do sistema de pensões que obrigam a desenvolvimentos adicionais, os quais têm vindo a condicionar inevitavelmente os prazos inicialmente previstos para a implementação dos primeiros módulos do novo SIP. São disso exemplo as sucessivas alterações legais, que adequam sucessivamente as regras de acesso do sistema público de pensões, mas também os necessários ajustes e melhorias necessárias aos sistemas de histórico de remunerações, indispensáveis à correta atribuição das pensões, e que neste momento se encontram a beneficiar de enriquecimentos de dados fundamentais: processo de digitalização e registo das remunerações ainda em papel ou microfilme, e processo de migração de dados da BNDBU para SISS.

Para o primeiro trimestre de 2019, está previsto o arranque em produção do módulo relativo à prestação Reembolso de Despesas de Funeral, que vai introduzir automatismos no processo, libertando recursos para outras tarefas de análise mais exigente.

Em face destes desenvolvimentos e do elevado número de colaboradores envolvidos neste projeto ao longo dos últimos anos, não pode concluir-se que este Instituto não promove através de atos de gestão corrente o funcionamento eficaz dos sistemas de informação.

**26.5** *"A obrigação de prosseguir o interesse público, exige que a Administração Pública atue de forma eficiente, adotando as melhores soluções possíveis, do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro)".*

*§ "De enfatizar ainda o facto de a ocorrência de pagamentos indevidos após o óbito (data do facto) do beneficiário ter sido suficientemente documentada em anteriores ações de controlo realizadas pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade Emprego e Segurança Social (...), sem que tenham sido adotadas medidas adequadas e suficientes para suprir as falhas identificadas"*

Não pode deixar de se reiterar a incongruência entre o referido no Relato em apreço e as conclusões espelhadas em anteriores ações de controlo realizadas pelo próprio Tribunal de Contas, nas quais é reconhecido a implementação de procedimentos, a aceitação das recomendações do duto Tribunal e as diligências sucessivamente desenvolvidas, não obstante a escassez de recursos humanos, orçamentais e a complexidade dos sistemas de informação (cfr ponto 1 do presente documento).

Reitera-se ainda a incongruência face ao descrito ao longo do Relato, com particular incidência no ponto 9.2, onde são descritos procedimentos especificamente implementados para o efeito.



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

Considerando as observações decorrentes da auditoria realizada, forçosamente seria de concluir, à semelhança de anteriores ações, que existem procedimentos implementados, bem como um conjunto de ações em curso com vista a ultrapassar as situações de não conformidade identificadas.

Cumpre assinalar os procedimentos implementados no CNP que contribuem, direta ou indiretamente, para prevenir e/ou recuperar pagamentos indevidos de pensões (estes procedimentos constam, de forma mais detalhada, do Manual de Normas de Tratamento e Controlo de Débitos do Centro Nacional de Pensões, que se anexa ao presente ofício – (anexo 3), a saber:

- A comunicação do falecimento dos pensionistas obedece ao seguinte tratamento:
  - Nos atendimentos, tanto a devolução de vales de Correio como a comunicação verbal do óbito levam à suspensão da pensão com código 06 (falecido por confirmar) e à remessa da participação do óbito para os serviços especializados na Sobrevivência;
  - No Núcleo de Gestão da Relação com o Cliente do CNP, a comunicação do óbito leva à suspensão com código 01 (falecido) ou 06 (falecido por confirmar) e à remessa da participação do óbito aos serviços especializados na Sobrevivência. Se a data da morte for desconhecida, deve ser contactada a Conservatória do Registo Civil.
  - Se o conhecimento do óbito é adquirido via sincronismo com a Justiça, é automaticamente (i) suspensa a pensão; (ii) feito o registo da data de óbito; (iii) criado o débito; (iv) emitido ofício a solicitar a devolução dos valores pagos (em transferências bancárias) ou emitido o Modelo 27 referente aos mesos pagos (vales de correio); (v) emitida listagem para os serviços especializados na Sobrevivência.
- Quando se constata que existiu a atribuição indevida de prestações, é cessado de imediato o pagamento, averiguada a identidade de quem os recebeu, procedendo-se à interpelação do(a) devedor(a) para efetuar a restituição do montante em débito. Assim, deve-se: (i) Suspender de imediato o pagamento ou reduzir o pagamento ao valor devido, no caso de ilegalidade parcial; (ii) Promover a audiência prévia com vista à revogação/redução da prestação, se motivo diferente de falecimento; (iii) Decidir da exigibilidade legal das prestações indevidas e apurar o seu montante na totalidade; (iv) Identificar o Devedor precisando o respetivo NISS, Nome, Morada, Período e Montante(s) indevidamente pago(s); (v) Notificar por escrito o Devedor, instando-o a regularizar o montante total em débito; (vi) Decidir a impugnação, se a houver; (vii) Promover a regularização do débito por via de uma das seguintes opções: (a) pagamento direto de uma só vez, (b) pagamento direto em prestações, (c) compensação/dedução em prestações futuras ou (d) cobrança coerciva; (viii) Examinar e decidir as questões suscitadas pelo Devedor; e (ix) Solicitar a aprovação do



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

pagamento do débito em prestações ou da regularização por dedução nas pensões em curso, se for o caso.

- O apuramento do débito comporta duas fases:
  - Fase I – Constituição da dívida e notificação do Devedor pelo serviço competente para que regularize o montante em débito de forma voluntária;
  - Fase II – Se o débito não for regularizado voluntariamente, o serviço competente deve notificar o Devedor uma segunda vez e se, porventura, persistir a dívida, o processo de débito segue para cobrança coerciva na entidade competente (IGFSS), devendo ser acompanhado da respetiva certidão de dívida.

#### C - Considerações Finais

Em face do exposto, considerando-se as incongruências detetadas no Relato em apreço, a ausência de elementos que permitam aferir as adjectivações utilizadas ("por inércia", "negligenciada", "nem sempre" (entre outras), e as conclusões manifestamente excessivas apresentadas, sempre se refere que:

- A persistência de pagamentos indevidos de pensões após o óbito dos beneficiários, não obstante os procedimentos, articulações e automatismos implementados para o efeito, só pode ser totalmente ultrapassada através de soluções de natureza tecnológica que já estão em curso, com a entrada em produção prevista para 2019. A outra dimensão em que podem ser alcançados resultados efetivos consiste na previsão, pela via legal, de mecanismos eficazes de comunicação de óbitos à Segurança Social e respetiva responsabilização dos familiares pela restituição das prestações recebidas indevidamente. Para tanto, foram oportunamente apresentadas propostas nesse sentido, as quais se encontram em ponderação em sede própria.
- Não há qualquer omissão da prática de atos devidos porquanto existem procedimentos instituídos, todos os mecanismos que o ISS,IP podia usar de forma autónoma e em articulação com os restantes Institutos do sistema, foram efetivamente implementados, tendo sido igualmente promovida a contratação de recursos humanos para colmatar os evidentes défices de pessoal do CNP.
- As atividades e procedimentos implementados, maioritariamente de natureza manual, aliados a outros constrangimentos, nem sempre identificados no Relato em apreço, revelam a importância da conclusão do Sistema de Informação de Pensões, em desenvolvimento (que, curiosamente não é merecedor de recomendação no Relato), e a interações com outros



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

**sistemas de informação, por forma a garantir a qualidade de dados e tempestividade da informação para o mesmo relevante.**

Assim, existe uma consciência clara das limitações existentes na área das pensões objeto de análise, que não são de agora, nem são passíveis de serem colmatadas com abordagens lineares. Entende-se, porém, que já foram adotadas diligências concretas, com vista à obtenção de resultados perenes neste domínio.

#### **D – Da eventual responsabilidade financeira**

Termina o Relato em apreço referindo que “Pelo não acionamento dos mecanismos legais relativos a restituições devidas (...) incorrem os membros do CD do ISS e o diretor de segurança social do CNP, por omissão da prática de atos devidos, na prática de eventual infração financeira sancionatória (...)”.

Com todo o respeito por entendimento diverso, a conclusão assim citada afigura-se infundada e desprovida de suporte fático bastante.

Consabidamente, a responsabilidade financeira sancionatória pressupõe a violação de deveres jurídicos que recaem sobre quem guarda ou administra dinheiros públicos, a qual se traduz numa infração às normas que disciplinam a atividade financeira.

A putativa responsabilidade financeira que se pretende assacar aos visados é, como não poderia deixar de ser, uma responsabilidade pessoal dos visados e não uma responsabilidade funcional dos serviços, não prevendo a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), nas versões pretéritas como na atual redação do diploma, a efetivação *in pecunia* da responsabilidade financeira da entidade pública para qual os demandados individualmente considerados prestam, ou prestaram, funções.

Nessa exata medida, sempre o presente relato teria de conter, de modo detalhado e circunstanciado, os concretos atos ou omissões que se pretendem imputar a cada um dos dez interessados e qual o grau de intensidade da sua culpa, por referência às competências que legalmente lhes estão cometidas, a que acresce a circunstância de o exercício de funções não coincidir nem abarcar totalmente o período auditado, para todos os envolvidos.

Sucedem que o relato não integrou a lista dos processos concretos auditados, a qual foi solicitado pelo Conselho Diretivo e prontamente remetida logo nesse mesmo dia. Se a lista estava disponível será lícito indagar porque razão esse importante instrumento de enquadramento do contraditório e de defesa dos dirigentes não foi disponibilizada desde a primeira hora aos visados.

Atenta a especificidade do elemento volitivo presente na responsabilidade financeira sancionatória, à luz da qual a imputação de uma infração desta natureza tem vindo a assentar na pressuposição da culpa do agente no procedimento que legalmente lhe está cometido por inerência de funções, deve a sua ação, ou inação,

Pág. 25/27



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

integrar uma conduta voluntária e consciente, a título doloso ou negligente.

Afastada que está, por absurda, a constatação que os interessados praticaram os atos, ou omitiram condutas, a título doloso, seja a título de dolo direto, necessário ou eventual, resta pois a imputação subjetiva das alegadas infrações a título de negligência.

À luz desta, importa:

Atentar à diligência exigível aos interessados, reconduzível às circunstâncias concretas relacionadas e às características pessoais dos visados e em que medida a sua conduta deveria ter sido outra;

Apurar a medida da boa-fé de cada um dos signatários, aferida pela análise concreta do circunstancialismo que determinado dirigente, diligente e informado à luz de um padrão médio, conduziu a sua intervenção na factualidade em apreço e que, não obstante essa diligência e informação, ainda assim, praticou factos, ou omitiu condutas, suscetíveis de integrarem uma ou mais infrações financeiras;

Ponderar o risco, necessariamente associado a um juízo de prognose relativo à produção de danos concretos, que pudessem advir da conduta dos visados, aliado à necessária prova do elemento volitivo, ainda que a título negligente, conducente à concretização do perigo.

A medida da culpa dos visados no presente processo, como ademais em todos os processos similares, terá assim de ser aferida, também, à luz de todos os constrangimentos identificados, que balizaram e condicionaram a sua conduta, pautada pela boa-fé, na estrita obediência ao princípio da legalidade e no cumprimento das atribuições que lhes estão cometidas pela Lei.

Atente-se, por todos, ao teor da muito recente douta Sentença proferida a 29 de novembro de 2018 no âmbito do processo com a referência 3/2018 – JRF 3ª S, cuja objetividade e sentido de justiça são dignos de realce e de que se citam os seguintes trechos:

“(…)

61. *Importa referir, no entanto, que a responsabilidade financeira sancionatória é uma responsabilidade que se sustenta na culpa, conforme decorre do artigo 61º nº 5 da LOPTC.*

62. *Ainda que não normativamente densificada, deve referir-se que na apreciação da culpa, para efeitos de responsabilidade financeira, está em causa analisar, em concreto, o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete gerir.*

63. *É esse critério que deve densificar a interpretação normativa, subsidiariamente aplicável, a que alude o artigo 15º do Código Penal (CP), ao estabelecer que age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a*



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

*realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.*

(...)

*66. Diga-se, apenas, que a não demonstração dos factos imputados aos demandados, relativamente à matéria da culpa, não consubstancia qualquer dúvida sobre o caráter ilícito dos pagamentos efetuados e, naturalmente, das reposições que estão a ser devidamente efetuadas por quem recebeu indevidamente. Aqui está apenas em causa a configuração e a prática de uma infração financeira imputada que, no caso, se entende não ter ocorrido por falta de demonstração do elemento subjetivo, v. g. culpa dos demandados.*

(...)

*73. Também aqui, e tendo em conta o que foi referido no §§ 63 e 64, a propósito da culpa, não pode configurar-se o comportamento dos demandados como passível de ser culposo, ainda que sobre a forma negligente.*

(...):

Concluem assim os interessados, com base na factualidade que lhes foi dada a conhecer, sem a necessária e concreta imputação de autoria de cada um dos factos em presença, que **a responsabilidade financeira sancionatória que lhes está a ser assacada terá necessariamente de ser julgada inexistente**, por falência do elemento subjetivo da culpa em que a mesma sempre teria de se alicerçar.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo

Rui Fiolhais  
Presidente

Em anexo:

- Contributos para o OE 2015, 2017 e 2019 (anexo 1)
- Amostra analisada (anexo 2)
- Manual Tratamento e Controlo de Débitos (anexo 3)



TRIBUNAL DE  
CONTAS





### III. INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

IGFSS / 17-12-2018 / S 33116



SERVIÇO: DOC

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050 – 189 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
DA V-UAT.2 Proc. Nº 19/2018-AUDIT	Ofício 35796/2018 de 06.12.2018	D.Conta– 33116/2018	2018/12/17
<b>ASSUNTO: Auditoria às prestações por morte do Sistema Previdencial</b>			

Em resposta ao ofício de V. Exa. supra referenciado, e no que diz respeito ao projeto de recomendação, dirigido aos Conselhos Diretivos do Instituto de Segurança Social, IP e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, referente às informações obtidas junto de instituições bancárias (página 10 do Relatório), por parte do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, foi dado cumprimento à recomendação.

Refira-se, entretanto, que atendendo à necessidade de recuperação de valores em contas bancárias de pensionistas falecidos, nos casos em que importa identificar os cabeças de casal e/ou os herdeiros, encontra-se prevista norma no Orçamento de Estado aprovado (Art.º 108º da Proposta de Lei n.º 156/XIII).

Os melhores cumprimentos,

P/ Conselho Diretivo

Nuno Venes  
Vice-Presidente

IMP.IGFSS(02.01)\_Revisto 4 - Data: 02-04-2018



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

1/1





## IV. INSTITUTO DE INFORMÁTICA, I.P.



Exmo. Senhor,  
Dr. José António Carpinteiro  
Auditor-Coordenador  
Tribunal de Contas  
Av. da República, nº 65  
1050-189 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
35798/2018		S-III/1083/2018/CD	2018-12-27

**Assunto: Auditoria às prestações por morte do sistema Previdencial**

Em resposta ao vosso ofício com a referência supra, rececionado no passado dia 10 de dezembro e após análise do relato à Auditoria às Prestações por morte do sistema previdencial, no âmbito das alegações que cabem ao Instituto de Informática, cumpre informar o seguinte:

### A – CONSIDERAÇÕES GERAIS

#### 1. Qualidade da Informação

O atual Sistema de Informação de Pensões (SIP) assegura a atribuição, gestão e pagamento de todas as pensões dos regimes contributivo e não contributivo da Segurança Social, processando mensalmente cerca de três milhões de pensões e um valor anual, correspondente, superior a dez mil milhões de euros.

Tendo este sistema como suporte uma plataforma tecnológica própria e sendo constituído por um conjunto de aplicações que foram sendo concebidas e desenvolvidas ao longo de 40 anos, persistem ainda algumas lacunas de informação que dificultam a atualização e enriquecimento do sistema de informação, da forma mais adequada.

Neste contexto, desde 2015 que os organismos da Segurança Social têm realizado um conjunto de processos de qualidade de dados no SIP, com vista a melhorar a qualidade da informação relativa à identificação no sistema de informação, que passamos a apresentar nos pontos seguintes:



### **Ponto 1 – Dados de Identificação**

Neste âmbito, importa esclarecer que existe um sincronismo entre IDQ e SIP, relativamente a dados de identificação, não sendo possível aos utilizadores realizar alterações em dados de identificação de beneficiários com cartão do cidadão. Note-se que à data estão registadas em IDQ mais de 11 Milhões de pessoas singulares com cartão do cidadão.

No entanto, podem existir ainda identificações de beneficiários registadas no SISS antes da entrada em vigor do cartão do cidadão, com algumas incorreções, que são objeto de tratamento manual.

Para minimizar estas situações, têm sido executados periodicamente processos de qualidade de dados. Por exemplo, quando não estão reunidas as condições para atualizar automaticamente o NIF, é gerado um ficheiro com os casos identificados e enviado para tratamento manual pelos Centros Distritais. Com estes processos foram tratados nos anos de 2016 e 2017 cerca de 35.000 registos.

Em paralelo foi remetido à Autoridade Tributária em 1/6/2016, ficheiro com um universo de 12.813 pensionistas sem NIF, para obtenção automática dos NIF's. Até à presente data não houve resposta.

### **Ponto 2 – Data de óbito**

#### **Situação atual**

Desde janeiro de 2007, que a Segurança Social troca informação relativa a óbitos com o IGFEJ, por via de ficheiro, com a periodicidade mensal.

O ficheiro é disponibilizado pelo IGFEJ no primeiro dia útil de cada mês, relativamente aos óbitos registados na Justiça até ao final do mês anterior. Este ficheiro é tratado até ao 3º dia útil após a receção do mesmo, sendo os óbitos resultantes enviados para o CNP até ao dia útil seguinte.

Como o IGFEJ não possui no seu sistema de informação o NISS, a troca de informação obriga ao cruzamento de dados para obtenção dos NISS para o registo dos óbitos correspondentes, sendo efetuado da seguinte forma:

Pág. 2



- 1ª ordem de prioridade -> dados mínimos de identificação – nome, data de nascimento e naturalidade;
- 2ª ordem de prioridade -> nome, data de nascimento e NIF;
- 3ª ordem de prioridade -> NIF e identificação civil (Nº BI/CC);

Não são enviadas correções à data de óbito e anulações, ou seja, retirar o óbito, por esta via, sendo essas informações recebidas por mail e tratadas manualmente pelos Serviços.

Esta situação tem naturalmente consequências na atualidade da informação registada em SIP.

No relato de auditoria conclui-se que a informação remetida por agências funerárias consubstancia uma das principais fontes de informação para registo/atualização de data de óbito. Adicionalmente conclui que *“os serviços estão fortemente dependentes da informação prestada pelos beneficiários, ou por terceiros...designadamente a alteração de estado civil e a ocorrência da data de óbito...”*

Ora nos anos de 2016 e 2017, o processo existente com o MJ foi responsável por registar em SIP mais de 50% das datas de óbitos, pelo que constitui o principal processo de atualização desta informação no atual SIP.

Foi ainda retirada a conclusão que *“Os constrangimentos enunciados implicam que muita da informação remetida à segurança social em matéria de óbitos de pensionistas permaneça, por vezes, longos períodos por registar, pelo que o resultado dos trabalhos de cruzamento entre IDQ e a informação disponibilizada por outros entes públicos não permite alcançar a completude, fidedignidade e atualidade da informação transposta para IDQ e, posteriormente, para a BDP (cfr. ponto 13.1.5).*

Importa referir, que as conclusões apresentadas tendo por base o ano de 2017, não deverão ser extrapoladas para o sistema, uma vez que a 3/10/2017 ocorreu um processo de qualidade de dados tendo por base a incoerência de informação entre CDF e IDQ, que originou o registo de datas de óbitos mais antigas.

#### **Situação Futura**

Sendo a data de óbito um elemento central no processo de concessão e suspensão de pensões e prestações sociais, os organismos da Segurança Social, têm-se realizado nos últimos anos um conjunto de diligências junto do Ministério da Justiça, e em particular do IRN e IGFEJ, no sentido de rececionar as datas de óbito por via de *webservice*, que permite a receção do óbito em tempo real.

Pág. 3



Desta forma será possível prevenir a realização de pagamentos indevidos em pensões e prestações sociais.

Nos anos de 2016 e 2017 foram realizadas reuniões em que foi identificada a necessidade de trocar informação relativamente à data de óbito, bem como em relação ao estado civil. No entanto, não foi possível obter do MJ o planeamento desta atividade.

No ano de 2018, foi proposto a inclusão de uma medida de modernização administrativa no âmbito do Simplex2018, tendo a mesma sido aceite pelo MJ. Neste contexto, foram realizadas várias reuniões técnicas de trabalho, para definição da solução a implementar.

Para o novo projeto automático de registo de óbito foram considerados os seguintes pontos:

1. Receber a informação, sempre que possível, com a chave de ligação NISS para aumentar a taxa de sucesso de registo desta informação no SI da SS;
2. Receber toda a informação relativa a óbitos registada no sistema da Justiça para aumentar a qualidade e fiabilidade da informação registada;
3. Receber a informação on-line para poder registar a mesma e agir em conformidade com a maior celeridade possível, reduzindo os pagamentos indevidos;
4. Receber a informação via Web-service, garantindo desta forma a robustez e eficiência técnica desta troca de dados.

Esta troca de informação vai ser integrada na plataforma iAP, passando a ser enviado o NISS sempre que a Justiça envie o N° de identificação civil. Desta forma, considerando que na maioria das situações teremos o NISS (já foram ultrapassados os 11 Milhões de pessoas com cartão de cidadão), a atualização do óbito destas passará a ser efetuada pelo NISS, ou seja, por chave, estimando-se assim um consequente aumento da taxa de sucesso de registo desta informação no SI da SS.

A implementação da mesma será através de WebServices integrados com o sistema da Justiça e com o SI da SS, garantindo-se assim que, sempre que seja registada informação de óbitos – registo, correção da data, eliminação da data – no sistema da Justiça, essa informação é enviada on-line (no momento), ficando a mesma registada no SI da SS, em termos de identificação e desencadeando-se com este registo alerta para a concretização da produção de efeitos do mesmo em todas as restantes aplicações do SISS. Desta forma garante-se o aumento da qualidade e fiabilidade da informação que é registada, assim como uma maior celeridade na produção de efeitos da mesma.

Em termos técnicos, a forma de implementação em causa, garante adicionalmente maior robustez e eficiência desta troca de dados.

Pág. 4



Após a sua implementação, a informação integrada manualmente, tendo por base dados de agências funerárias e outras, será certamente muito residual no Sistema de Informação.

O Ministério da Justiça, através do IGFEJ, já disponibilizou à AMA o WSDL dos óbitos com vista à sua ligação à iAP- Plataforma de Interoperabilidade Pública. No entanto, até à presente data, a AMA (Agência de Modernização Administrativa) ainda não realizou os trabalhos com vista à ligação das plataformas (Segurança Social, iAp e IGFEJ).

Foi acordado entre o Instituto de Informática e a AMA, que esta agência irá iniciar os trabalhos com vista à ligação das plataformas no mês de janeiro de 2019, de forma a iniciar a exploração do *webservice* durante o 2º T 2019. A partir deste momento, será possível à Segurança Social, receber a data de óbito em tempo real e atual os respetivos sistemas de informação.

Adicionalmente, serão implementadas as alterações necessárias, com vista à adaptação de SISS/IDQ com vista a tratar as correções e anulações de datas de óbito rececionadas via WS. Estima-se que estas adaptações fiquem concluídas até ao 3º T 2019.

Ainda em sede de registo/atualização de óbitos, relativos a pensionistas residentes no estrangeiro, está previsto para 2019, o estudo da solução a implementar com vista à realização de processos de troca de informação com um conjunto de países da UE com maior expressão de pensionistas portugueses, como seja, França, Alemanha e Espanha. No entanto, a inexistência de um número único de Segurança Social poderá constituir uma limitação na atualização desta informação.

## 2. Novo Sistema de Informação de Pensões

O processo de atribuição e gestão das pensões encontra-se hoje suportado pelo atual SIP, sistema de informação proprietário, assente em diversas soluções tecnológicas, que na generalidade não se encontram integradas no SISS. As atividades associadas à análise e conseqüente deferimento ou indeferimento dos pedidos são, maioritariamente, executadas de forma manual pelo CNP, o que aumenta os tempos de decisão e potencia as situações de erro.

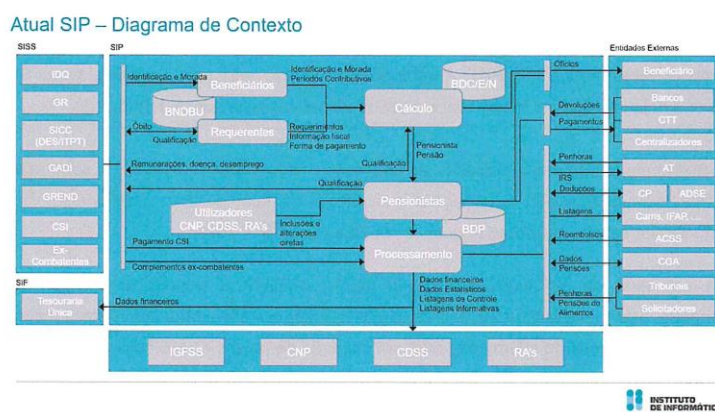
O pagamento das pensões de velhice, invalidez e morte do sistema previdencial e de solidariedade representam cerca de 70% das despesas correntes da Segurança Social, chegando a cerca de 3 milhões de pensionistas. Considerando o acentuado

Pág. 5



processo de envelhecimento demográfico e o aumento da proporção de população com 65 ou mais anos, a resposta dos serviços aos pedidos de pensão terá que ser capaz de acompanhar este crescimento, sendo premente munir os serviços das ferramentas que permitam agilizar os processos de negócio.

No quadro infra, apresenta-se o diagrama de contexto do atual SIP, que permite aferir a sua complexidade.



O projeto Novo SIP surge com a missão de conceber uma solução que, seguindo as orientações estratégicas do SISS, partilhe as infraestruturas e permita otimizar os recursos existentes, reduzindo a redundância da informação, a duplicação de tarefas e os tempos de resposta dos serviços prestados aos cidadãos.

O projeto iniciou-se com o diagnóstico da situação atual, onde foram identificados os processos de negócio em uso pelo CNP, os seus principais problemas ou fragilidades, bem como as oportunidades de melhoria. A análise dos processos atuais deixou claramente evidente a complexidade do negócio e a elevada dependência que os processos têm entre si.

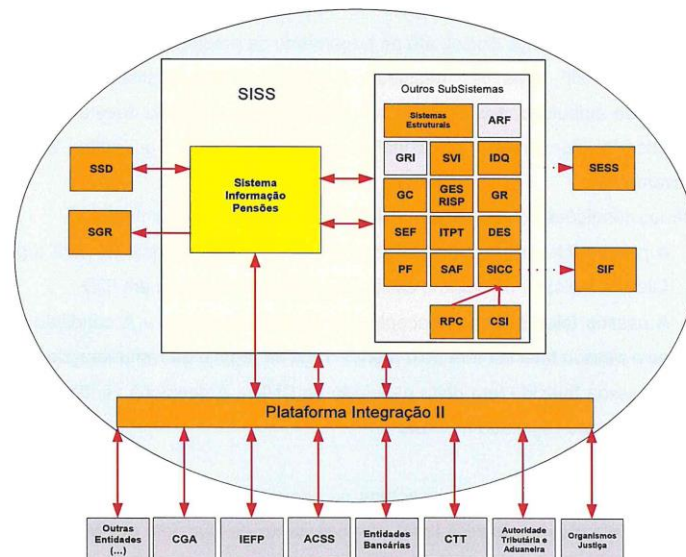
O Novo SIP consolidará num só sistema todo o processo de atribuição e gestão das pensões de velhice, invalidez e sobrevivência, tirando partido da informação residente





nas restantes aplicações SISS (sistema de identificação, gestão de remunerações, desemprego, conta corrente, canais de pagamento, etc.) e garantindo a articulação com as entidades externas (CGA, ADSE, IEFP, etc.) e organismos internacionais (integração com a plataforma europeia EESSI - Electronic Exchange of Social Security Information);

O SIP é um subsistema que vai integrar o Sistema de Informação da Segurança Social. Para garantir o seu correto funcionamento e assegurar os requisitos acima enumerados, necessita de estabelecer interconexões e interfaces com outros subsistemas do SISS e entidades externas. O Diagrama que se segue, ilustra a forma como interage com esses subsistemas, identificando os interfaces relevantes.



O novo sistema será parte integrante da plataforma transacional da Segurança Social – SSD – disponibilizando ao cidadão um conjunto de serviços que vão desde o registo/accompanhamento do pedido de pensão até à consulta da situação como pensionista. No desenho destes serviços e com o objetivo de chegar mais perto dos

Pág. 7



cidadãos, privilegiam-se temas como a criação de interfaces intuitivos e consistentes, sob a orientação dos princípios de simplicidade e transparência.

A primeira fase deste projeto entrou em exploração no passado dia 9 de maio de 2018, com a disponibilização do novo simulador de pensões, que permitiu realizar até à presente data mais de 2 milhões de simulações, com as consequentes reduções de pedidos de calculo provável ao Centro Nacional de Pensões e reforço da relação de transparência entre a Segurança Social e os cidadãos.

Para o próximo mês de março de 2019, está já agendada a entrada em exploração do processo de Reembolso de Despesas de Funeral (RDF) do Novo SIP. Este contempla todas as atividades desde o registo do requerimento por parte do cidadão ou funcionário da Segurança Social, até ao pagamento da prestação.

O pedido de RDF, uma vez registado, é sujeito a uma análise automática das condições de atribuição, análise esta que determina se o pedido deverá ser deferido ou indeferido consoante as condições se encontrem ou não satisfeitas, respetivamente.

Das várias condições de atribuição a validar salientamos as seguintes:

- A pessoa falecida tem óbito registado – A condição verifica se, para a pessoa falecida indicada no pedido, existe data de óbito registada em IDQ
- A pessoa falecida tinha descontos na Segurança Social – A condição verifica se a pessoa falecida tem pelo menos 1 dia de registo de remunerações.
- A pessoa falecida tem óbito registado no CNP – A condição verifica se o óbito se encontra registado no Atual SIP

Se a pessoa falecida não tiver descontos na segurança social o pedido de RDF não poderá ser deferido mas haverá lugar ao pagamento do Subsídio por Morte por parte do sistema PF.

No que diz respeito à classificação do pagamento de RDF, este será enviado para SICC e contabilizado em SIF pelo interface atual.

A entrada em exploração deste benefício permitirá aferir todo o ciclo de vida de uma prestação no novo Sistema de Informação de Pensões.

Pág. 8



Para garantir a correta implementação do novo sistema informação de pensões e sistemas conexos, assim como a manutenção evolutiva e corretiva do SIP atual, foi realizado entre 2016 e 2018 um investimento de 7,7 milhões de euros (acrescidos de IVA).

## B – CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS

- **Página 11, último parágrafo**

*5. Condicionantes, limitações e colaboração  
Salienta-se, ainda, que não foi facultada informação relativa ao total de débitos emitidos de pensões indevidamente pagas registadas na BDP, facto que condicionou a análise realizada.*

A informação de pensões e prestações por morte que foi fornecida no âmbito da auditoria às prestações por morte do sistema previdencial correspondeu ao solicitado.

*B. Relativamente ao Centro Nacional de Pensões, no âmbito das prestações por morte (sobrevivência, subsídio de morte e reembolso de despesas de funeral):*

- 6. Ficheiro com a base de dados de beneficiários de subsídio de funeral com todos os campos disponíveis e respetiva tabela de codificação referente aos exercícios de 2016 e 2017, em formato csv ou xlsx;*
- 7. Ficheiro, em formato csv ou xlsx, de pensões cessadas indevidamente em 2016 e 2017;*

*C. Mais se solicita, até ao próximo dia 18 de julho, o seguinte:*

- 9. Ficheiro, em formato csv ou xlsx, com os montantes indevidamente pagos de prestações por morte em 2016 e 2017;*
- 10. Ponto de situação atual dos processos de recuperação/reposição dos pagamentos referidos em 9 (ponto anterior);*

A identificação dos dados e critérios a considerar para cada um destes pontos foi efetuada em conjunto com o CNP, tendo a informação relativa aos pontos 6, 7 e 9 sido disponibilizada em 06/08/2018 e a do ponto 10 em 09/08/2018.

Os dados do ponto 7 foram novamente solicitados com critérios diferentes. Após definição dos novos critérios, em 30/08/2018 foi disponibilizada uma lista nominal das pensões de sobrevivência cessadas indevidamente entre 2016 e 2017.

Pág. 9



• Páginas 21 e 22

<p>7.2 – Tratamento e análise da informação – extração de amostras</p> <p>A. Pensões</p> <ul style="list-style-type: none"><li>à identificação de inconsistências e/ou insuficiências na informação fornecida (e.g. data do primeiro pagamento anterior à data de início da pensão; pensões suspensas sem data do facto; pensões suspensas entre 2000 e 2016, com pagamentos em 2017; inexistência de NIC e/ou NIF);</li></ul> <p>B. Pensões de sobrevivência</p> <ul style="list-style-type: none"><li>à extração de registos de pensões de sobrevivência, suspensas entre 2000 e 2016, com pagamentos em 2017 (150 casos);</li><li>ao cruzamento de dados com outras tabelas/ficheiros fornecidos (e.g. pensões de 2016 e de 2017, com vista a identificar situações de indevida acumulação, por descendentes ou ascendentes, de pensões de sobrevivência com pensões de direito próprio: e.g. 84 pensões de sobrevivência (€ 173.091,68) em acumulação com pensões de velhice (€ 442.045,55);</li></ul>
--

As pensões com data de primeiro pagamento anterior à data de início da pensão, suspensas sem data do facto e suspensas entre 2000 e 2016 com pagamentos em 2017, não correspondem a dados inconsistentes, mas a situações que estão contempladas e têm enquadramento normal no sistema de pensões.

A data de primeiro pagamento anterior à data de início da pensão ocorre em situações em que já existiu uma pensão anterior no mesmo NISS, como por exemplo uma pensão de invalidez cessada por apto, uma velhice antecipada em que o pensionista desiste da pensão ou uma pensão provisória atribuída oficiosamente por limite de baixa.

Na inclusão da nova pensão os dados existentes são registados no histórico de alterações e substituídos pelos dados da nova pensão, mantendo-se a data de primeiro pagamento da pensão anterior.

A data do facto é um dado que só existe no modelo de dados de pensões a partir de 2002, tendo o seu preenchimento sido introduzido progressivamente nas cessações de pensão ocorridas a partir desta data.

Desde o final de 2010 está a ser preenchido em todas as suspensões que correspondem a cessação de pensão: falecimento, apto, caduco, excluído.

Pág. 10



As pensões suspensas entre 2000 e 2016 com pagamentos em 2017 correspondem a novas pensões que são incluídas já cessadas e têm pagamento dos respetivos retroativos ou pensões cessadas por apto, caduco ou excluído em que existe um montante devido e não pago que só foi apurado após cessação da pensão.

No que se refere às situações de acumulação de pensões de direito próprio com sobrevivência de descendente ou ascendente existem situações em que esta acumulação está prevista.

De acordo com as regras que foram definidas pelo negócio e estão atualmente implementadas a sobrevivência do regime especial dos ferroviários (CP e STCP) de descendente pode ser acumulada com pensão de direito próprio.

• **Página 23, ponto C**

- C. Subsídio por morte e reembolso de despesas de funeral (SM/RDF)*
- *à identificação de inconsistências e/ou insuficiências na informação fornecida, e.g.:*
    - ✓ *falta da data do facto que originou a prestação por morte (óbito do beneficiário "produtor": 1341 registos);*

Os 1341 registos que constam sem data do óbito correspondem na sua grande maioria (1203 registos) a descendentes de primeiro e segundo grau que não têm requerimento próprio e cujas prestações por morte são requeridas através do requerimento do cônjuge, ex-cônjuge ou unido de facto ou do descendente maior de idade.

Nas restantes situações o requerimento não foi considerado por não corresponder aos critérios de extração.

• **Página 23, ponto D**

- D. Subsídio de funeral (SF)*
- *à identificação de inconsistências e/ou insuficiências na informação fornecida:*
    - *pagamento de 2 ou mais SF a um mesmo beneficiário por falecimento de diferentes pensionistas*
    - *mesmo NISS, mesmo NOME, mesma DATA\_OBITO - 2 linhas (15 casos).*

Pág. 11



O ficheiro enviado ao CNP continha 3 folhas, designadamente:

- 1 – Todos os pagamentos em SICC de subsidio funeral, (existem tantas linhas quantos os pagamentos e portanto pode existir (e existe) mais do que uma linha para cada NISS. O pedido foi para incluir todos os pagamentos. Nos casos que analisamos de NISS com dois pagamentos, houve lugar a pedido de reembolso, pago na totalidade ou em plano prestacional.
- 2 – Todos os requerimentos em PF de subsidio funeral (contém todos os requerimentos de subsidio de funeral);
- 3 – Todos os "beneficiários" (os requerentes e os falecidos) – existe um falecido que está repetido, porque está associado a dois processos de subsidio de funeral, em PF. Este caso é um dos exemplos referido no ponto 1. Para facilitar a análise (ligação entre as folhas do excel), optámos por acrescentar o número de processo, razão pela qual existe um niss\_falecido "repetido". Note-se que a informação de "cadastro" é obviamente única em IDQ.

Neste contexto, não é expectável a existência de inconsistências ou insuficiências de informação.

• **Página 24, segundo e último parágrafo**

*Os processos inerentes à determinação do direito, cálculo, concessão, processamento, pagamento, cessação de pensões/prestações (e de reembolso, se indevidas) assentam assim em sistemas de informação e controlo sem completa e adequada integração aplicacional.*

*Sem prejuízo, nota-se que, sobre os dados incompletos ou inexistentes na BDP, o diretor de segurança social do CNP informou que "... recebeu 6 694 respostas com a indicação do NIF, informação que já foi enviada ao Instituto de Informática para carregamento na base de dados..."*

O sistema de pensões é constituído pelos subsistemas de beneficiários, cálculo e pensões, que asseguram a adequada integração aplicacional entre eles e a atualização de dados a partir do SISS, através dos processos de sincronismo diário e obtenção das remunerações para cálculo das pensões, bem como outros serviços que asseguram a troca de informação entre o SISS e o sistema de pensões.

Tratando-se dum sistema que está em exploração há cerca de 40 anos, tem evoluído sucessivamente ao longo dos anos no sentido de melhorar a qualidade dos dados existentes e Pág. 12



as condições de funcionamento das aplicações que suportam estes subsistemas, quer na atribuição, cálculo e gestão das prestações atribuídas, quer reduzindo a necessidade de intervenções manuais por parte dos utilizadores destes sistemas.

Persistem, no entanto, alguns dados e aplicações que ainda não têm a qualidade desejada e que possibilitam a existência de situações como algumas das identificadas nesta auditoria.

No que se refere à qualidade dos dados, a maioria das situações encontra-se nas pensões mais antigas e em particular nas pensões de sobrevivência, sendo nestas pensões que estão os pensionistas mais idosos, os nomes com poucos apelidos, muitas das datas de nascimento e nacionalidades incompletas e de pensões sem NIF.

A partir de 01/11/2009 passou a ser condição obrigatória a existência dum NISS de direito próprio para todos os novos pensionistas de sobrevivência, introduzindo um controlo que minimizou a introdução de dados errados na identificação nos novos requerentes/pensionistas de sobrevivência.

Constituindo os dados de identificação o principal motivo que origina a manutenção de pensões ativas em pensionistas já falecidos, tem sido feito um esforço persistente e continuado no sentido de melhorar os dados de identificação destes pensionistas, através de diversos processos de cruzamento e enriquecimento automático de dados, mas ainda persistem várias situações cuja regularização automática já não será possível.

Nas aplicações a maior parte do esforço de manutenção tem incidido na atualização das aplicações de cálculo e de pensões para implementação das diversas e sucessivas medidas legislativas com efeito em pensões que têm sido determinadas nos últimos anos.

O tipo e intensidade destas alterações não tem deixado grande margem para outras intervenções no sentido de melhorar algumas das funcionalidades aplicacionais existentes e reduzir as intervenções manuais dos utilizadores, penalizando em particular a aplicação de requerentes, uma das mais antigas e onde são registados todos os requerimentos de pensões e prestações por morte.

No que se refere aos pensionistas sem NIF, confirma-se que em 18/09/2018 foi efetivamente recebido do CNP um ficheiro contendo 6.694 pensionistas cujo NIF se pretendia incluir em BDP, mas o tratamento destes dados requer desenvolvimento aplicacional.

Face a todos os trabalhos em curso e prioridades definidas, ainda não foi possível assegurar o desenvolvimento necessário, mas será considerada logo que possível.



• **Página 29, ponto 9.1**

*9.1 – Procedimentos de registo e confirmação de óbitos*

*Assim, com exceção da informação integrada pelo SISS, a suspensão e subsequente cancelamento do pagamento de pensões é efetivada de forma manual.*

Existem cessações de pensões que são efetuadas de forma manual, mas não é o único processo.

Conforme já referido, o sistema pensões contempla há vários anos um processo automático mensal de tratamento do ficheiro de óbitos que é recebido da área da Justiça. O tratamento destes dados origina o registo do óbito em requerimentos de pensões que ainda estão pendentes, a cessação das pensões que ainda se encontrem ativas, a substituição de suspensões cautelares por cessação definitiva e o apuramento e registo dos pagamentos indevidos.

Complementando este processo, estão implementados outros procedimentos automáticos destinados a evitar, tanto quanto possível, o pagamento indevido de prestações:

- Suspensão imediata do pagamento da pensão sempre que é devolvido um vale postal com indicação de falecido;
- Suspensão do pagamento da pensão sempre que ocorre devolução de três pagamentos consecutivos.

É ainda referido que continuam a persistir incongruências de dados, ou a ausência de NIC ou NIF associados, tal como já identificado em anteriores ações de controlo.

Ora, conforme anteriormente, o SIP é uma base de dados hierárquica com mais de 40 anos, pelo que existem algumas limitações técnicas quanto à inserção da informação do NIC, motivo pelo qual não é requisito da Base Nacional de Dados de Beneficiários e Utentes (BNDBU), a inserção do NIC. Logo esta informação não transita para a aplicação de cálculo e para a base de dados de pensionistas.

Adicionalmente, o NIF passou a ser um campo obrigatório a partir de 2002, aquando da implementação da nova aplicação de cálculo. Desta forma existe ainda um universo de pensionistas sem NIF associado, que anualmente tem vindo a ser reduzido quer por via de processos de qualidade de dados, quer através de processos de notificação.

De referir, que o novo Sistema de Informação de Pensões, irá colmatar esta situação.

Pág. 14





• **Página 35, ponto 9.3.2**

**9.3.2 – Cessação de pensões por alteração dos critérios de atribuição**

O exame da amostra revelou:

- *Que não estão implementados mecanismos de controlo que assegurem a cessação automática das pensões concedidas aos membros sobreviventes, quando estes apenas beneficiam da pensão (prorrogação) por existir descendente com direito à pensão de sobrevivência, logo que ocorra a cessação do direito à pensão por parte dos descendentes.*

*Apesar de cessada a pensão de sobrevivência dos descendentes por caducidade do respetivo direito, designadamente por motivos de maioridade ou falta de prova escolar, a pensão do unido de fato sobrevivente não foi cessada.*

*Com efeito, 3 das pensões selecionadas<sup>61</sup> estão presentemente ativas, não obstante o direito às mesmas ter cessado.*

*Contactados os serviços, a propósito das 3 pensões supracitadas, foi confirmado<sup>63</sup> que, relativamente a 2 delas<sup>64</sup>, deveriam "(...) ter sido suspensa[s] informaticamente no final do ano civil de 2014.", e em relação à terceira, esta "(...) deveria ter sido suspensa informaticamente no final do ano civil de 2017"<sup>65</sup>.*

*61 NISS 11330787108/04, NISS 11121669375/04 e NISS 11332785178/04.*

*63 Fonte: Mensagem de correio eletrónico da UPPS de 21/11/2018.*

*64 NISS11121669375/04 e NISS 11330787108/04.*

*65 NISS 11332785178/04.*

A pensão de sobrevivência do NISS 11121669375/04 tem várias intervenções manuais por parte do CNP, pelo que só esta entidade poderá explicar a situação desta pensão.

As pensões de sobrevivência do NISS 11330787108/04 e NISS 11332785178/04 foram incluídas através da aplicação de cálculo e em ambas se verificam as condições que foram definidas. De acordo com estas regras, quando existem descendentes que originam a prorrogação da data de termo da pensão do cônjuge, ex-cônjuge e unido de facto e este completa os 35 anos de idade antes da data de termo prorrogada, a sua pensão de sobrevivência é convertida em vitalícia.

Pág. 15



Na pensão do NISS 11330787108/04, com início em 2004-07-01, foi calculada uma data de termo inicial (5 anos de pensão) que foi prorrogada até 2014-08, por existir um descendente com pensão até esta data. Como completou 35 anos em 2012-06, a sua pensão de sobrevivência ficou sem data de termo.

Na pensão do NISS 11332785178/04, com início em 2009-09-01, foi calculada uma data de termo inicial (5 anos de pensão) que foi prorrogada até 2016-06, por existir um descendente com pensão até esta data. Como completou 35 anos em 2014-11, a sua pensão de sobrevivência ficou sem data de termo.

- **Página 37**

*A insuficiente intercomunicabilidade entre aplicações da Segurança Social*

No pressuposto que a referência está relacionada com o estado civil, importa clarificar, que antes do processo do cartão do cidadão e correspondentes atualizações, a Segurança Social não possuía informação da alteração do estado civil, a não ser que os próprios cidadãos viessem à SS informar esta alteração.

Com o cartão do cidadão e uma cobertura do mesmo que já ultrapassa os 11 milhões de cidadãos, já teremos a generalidade da informação atualizada, com exceção dos BI vitalícios.

Acresce referir que não se está a inferir o estado civil em IDQ, por via da relação familiar existente em Agregados Familiares, conforme parece ser referido no relato.

- **Páginas 37 e 38**

*A. Beneficiários "ativos" na BDP com registo de óbito no SISS/CDF ou com registo de óbito no SISS/IDQ e no SISS/CDF*

No relato é referido que a Segurança Social não atualiza a base de dados de identificação (IDQ) com a informação que possui em CDF relativa a datas de óbito.

Pág. 16



Os dados de identificação registados em CDF não são utilizados para enriquecimento de dados de identificação do SI da Segurança Social, uma vez que essa finalidade não consta do protocolo estabelecido com a Autoridade Tributária.

Importa esclarecer que o MJ é a entidade em Portugal responsável pelo registo do óbito, pelo que se entende, que esta deve ser a fonte de informação para registo e atualização de datas de óbitos por processos automáticos.

Existindo na Segurança Social a informação dos óbitos existentes na AT, no ano de 2017 procedeu-se ao cruzamento da informação dos óbitos registados em IDQ, com os óbitos existentes em CDF, tendo-se apurado um universo de beneficiários ativos em IDQ e Falecidos em CDF.

Este universo foi enviado ao MJ para obtenção/validação das datas de óbitos, tendo-se implementado um processo de qualidade de dados com vista à integração da data de óbito em IDQ. Foram atualizadas 10.441 datas de óbito em 3/10/2017.

- **Página 40, ponto C**

*C. Incongruências e insuficiências na informação registada relativa a requerimentos apresentados  
Conclui-se, assim, que os dados residentes nas bases de dados do SIP não garantem o apuramento rigoroso dos tempos médios de deferimento do RDF e do SM.*

Como referido nos comentários ao ponto C da página 23, um requerimento de prestações por morte pode originar atribuição de prestações ao requerente e a descendentes de primeiro e segundo grau sem requerimento próprio. Por outro lado, existem vários tipos de requerimentos e nem todos foram considerados nos critérios de extração dos dados fornecidos no âmbito desta auditoria.

Os indicadores mensais de requerentes que estão a ser fornecidos foram definidos pelos CNP e baseiam-se nos dados dos requerimentos registados na base de dados de requerentes (integrada no BNDU).

Como os requerimentos não estão desmaterializados, os dados são registados manualmente e podem existir alguns dados errados que não coincidem com o conteúdo do requerimento físico em papel, mas existem diversos dados que são registados de forma automática, como a data da gravação, o local de entrada do

Pág. 17



requerimento e a data de encerramento, para além dos dados do requerente que são obtidos diretamente na base de dados de identificação.

Como em todos os indicadores de requerentes, também nos requerimentos de RDF e SM os tempos médios e outros indicadores são baseados nos dados individuais de cada requerimento, pelo que não se percebe que incongruências e insuficiências poderão estar a condicionar o apuramento rigoroso dos tempos médios de deferimento destes requerimentos e dos requerimentos em geral.

Com os nossos cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo

Paula Margarida  
Barrocas Salgado

Digitally signed by Paula  
Margarida Barrocas Salgado  
DN: cn=PT, o=Instituto de  
Informática IP, cn=Paula  
Margarida Barrocas Salgado  
Date: 2018.12.28 19:40:36 Z

Paula Salgado

Pág. 18



## V. NOTA DE EMOLUMENTOS

### Emolumentos e outros encargos

(D.L. n.º 66/96, de 31.5)

Departamento de Auditoria V – Setor Social		Processo n.º 19/2018 - Audit	
		Relatório n.º 8/2019 2ª Secção	
Entidade fiscalizada:	Instituto de Segurança Social, I.P.		
Entidade devedora:	Instituto de Segurança Social, I.P.		
		Regime jurídico:	AA AAF X

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
- Ações fora da área da residência oficial .....	€ 119,99			
- Ações na área da residência oficial .....	€ 88,29	745		€ 65.776,05
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				€ 65.776,05
<b>Emolumentos Limite máximo (VR) .....</b>				€ 17.164,00
<b>Emolumentos a pagar .....</b>				€ 17.164,00

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria

(Jorge Silva)