



Auditoria às remunerações no Exército: militares na situação de reserva

Relatório n.º 04/2014 – 2.ª S

Processo n.º 20/2013 - AUDIT



Tribunal de Contas



ÍNDICE

INTRODUÇÃO 3

 Fundamento, objetivos e âmbito..... 3

 Metodologia 3

 Condicionantes 3

 Exercício do contraditório..... 4

ENQUADRAMENTO LEGAL 4

 Enquadramento normativo e organizacional 4

 Sistemas de gestão e controlo 6

 Militares na reserva 7

OBSERVAÇÕES 20

 Sistemas de gestão e controlo 20

 Abonos 27

 Descontos 34

CONCLUSÕES..... 40

RECOMENDAÇÕES..... 41

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO 42

DECISÃO 42

FICHA TÉCNICA 44

ANEXOS 45



Tribunal de Contas

SIGLAS

| | |
|---------|---|
| ADM | Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas |
| CCEM | Conselho de Chefes de Estado-Maior |
| CEM | Chefe do Estado-Maior |
| CEME | Chefe do Estado-Maior do Exército |
| CEMGFA | Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas |
| CGA | Caixa Geral de Aposentações |
| CIRS | Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares |
| DARH | Direção de Administração de Recursos Humanos |
| DFin | Direção de Finanças |
| DGPRM | Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar |
| DSP | Direção de Serviços de Pessoal |
| EA | Estatuto da Aposentação |
| EMFAR | Estatuto dos Militares das Forças Armadas |
| EMGFA | Estado-Maior General das Forças Armadas |
| ER | Estatuto Remuneratório |
| FA | Forças Armadas |
| GRH | Gestão de Recursos Humanos |
| IASFA | Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. |
| IDN | Instituto da Defesa Nacional |
| IGDN | Inspeção-Geral da Defesa Nacional |
| IGE | Inspeção-Geral do Exército |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças |
| INTOSAI | <i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> |
| IRS | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares |
| LOE | Lei Orgânica do Exército |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| LVCR | Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações |
| M_DN | Ministério da Defesa Nacional |
| m€ | Milhares de euros |
| M€ | Milhões de euros |
| MDN | Ministro da Defesa Nacional |
| MEF | Ministro de Estado e das Finanças |
| NIM | Número de Identificação Militar |
| OCAD | Órgãos Centrais de Administração e Direção |
| QP | Quadro Permanente |
| RAS | Repartição de Apoio Social |
| RB | Remuneração Base |
| RC | Regime de Contrato |
| RRRD | Repartição de Reserva, Reforma e Disponibilidade |
| SAD | Secção de Abonos e Descontos |
| SCM | Suplemento de Condição Militar |
| SGADM | Sistema de Gestão da Assistência na Doença aos Militares |
| SIGDN | Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional |
| SPFE | Secção de Pessoal Fora da Efetividade |
| SSIGAJ | Secção de Sistemas Integrados de Gestão e Apoio Jurídico |
| SVE | Sistema de Vencimentos do Exército |
| TC | Tribunal de Contas |
| UEO | Unidades, Estabelecimentos e Órgãos do Exército |



INTRODUÇÃO

Fundamento, objetivos e âmbito

1. A presente auditoria¹ visou examinar a conformidade legal e regulamentar do processamento de remunerações, suplementos e descontos obrigatórios, aos militares do Exército na situação de reserva.
2. O âmbito temporal da auditoria foi estabelecido para o ano de 2011, sem prejuízo de, sempre que necessário, serem abrangidos anos anteriores e posteriores.

Metodologia

3. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.^a Secção².
4. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Plano Global de Auditoria, onde se inclui a composição da equipa de auditoria, bem como o Programa de Auditoria e o Relato. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.
5. Nos trabalhos realizados tiveram-se em conta relatórios da IGF – Inspeção-Geral de Finanças³ e da IGDN – Inspeção-Geral da Defesa Nacional⁴.

Condicionantes

6. Regista-se o bom acolhimento aos auditores e a colaboração prestada pelos serviços do Exército, designadamente pelo Comando do Pessoal e pelo Comando da Logística. Não obstante a celeridade no fornecimento dos elementos solicitados, a inconsistência de alguma da informação fornecida⁵ por diferentes departamentos do Comando do Pessoal, proveniente de sistemas de informação não integrados, motivou sucessivos pedidos de

¹ A auditoria consta do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2013, aprovado em sessão do Plenário da 2.^a Secção, de 29 de novembro de 2012.

² Cfr. Regulamento da 2.^a Secção do TC: artigo 4.º, n.º 2 - “a 2.^a Secção exerce, em regra, a sua atividade de controlo e de auditoria segundo princípios, métodos e técnicas geralmente aceites e constantes de manuais de auditoria e de procedimentos por ela aprovados”; e artigo 83.º, n.º 1 - “Em tudo o que não estiver expressamente previsto nos manuais referidos no artigo 4.º, n.º 2 [manuais de auditoria e de procedimentos aprovados pelo TC], os Serviços de Apoio orientar-se-ão, sucessivamente, pelas normas de auditoria e contabilidade geralmente aceites, pelas normas aprovadas no âmbito da União Europeia e pelas normas aprovadas no âmbito da INTOSAI [International Organization of Supreme Audit Institutions]”.

³ IGF: Relatórios n.º 364/2011 (intercalar) e n.º 877/2011 – “Controlo e avaliação e controlo da gestão de recursos humanos e da realização de despesas com o pessoal”.

⁴ IGDN: Relatório n.º 03/2008 – “Auditoria temática às Despesas com o Pessoal do Exército (Auditoria ao Sistema de Controlo Interno nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental)” e Relatório n.º 01/2011 – “Avaliar o grau de integração dos sistemas de informação que envolvam tecnologias de informação e comunicação”. Dados da auditoria ao IASFA (IGDN: Relatório n.º 5/2011, não homologado) são tidos em conta na formulação constante da Informação da IGDN n.º 10/DSIA/2012, de 1 de março, enviado ao TC pelo ofício n.º 345, de 4 de novembro de 2013.

⁵ E.g. quantitativos máximos e efetivos de militares dos quadros permanentes; abono de cessação definitiva de funções e mapas de acumulação de funções públicas.



Tribunal de Contas

esclarecimento e atualizações ou correções de dados que condicionaram o normal desenvolvimento dos trabalhos, provocando atrasos.

Exercício do contraditório

7. Em cumprimento dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (LOPTC – Lei de Organização e Processo do TC), o Juiz Relator determinou o envio do Relato ao MDN – Ministro da Defesa Nacional, ao CEMGFA – Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, ao CEME – Chefe do Estado-Maior do Exército, ao Auditor Jurídico do M_DN – Ministério da Defesa Nacional, ao Inspetor-Geral da Defesa Nacional, ao Diretor-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar, ao Presidente do Conselho Diretivo do IASFA – Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P e ao Presidente do Conselho Diretivo da CGA – Caixa Geral de Aposentações (a quem foi remetido extrato do Relato). Estas entidades, com exceção do MDN, CEMGFA e do Auditor Jurídico do M_DN que não se pronunciaram, a que acresce a Secretária de Estado Adjunta e da Defesa Nacional (SEADN) apresentaram alegações que, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

ENQUADRAMENTO LEGAL

Enquadramento normativo e organizacional

8. O Exército é o Ramo terrestre das FA – Forças Armadas que tem por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos do disposto na Constituição e na Lei, sendo fundamentalmente vocacionado para a geração, preparação e sustentação de forças da componente operacional do sistema de forças.
9. O Exército, dotado de autonomia administrativa, integra-se na administração direta do Estado, através do M_DN⁶, rege-se pelos princípios de eficácia e racionalização e organiza-se numa estrutura vertical e hierarquizada⁷, relacionando-se os respetivos órgãos através dos níveis de autoridade identificados nos pontos seguintes.
10. O Exército é comandado pelo CEME e para o cumprimento da respetiva missão compreende⁸: *a)* o Estado-Maior do Exército; *b)* os OCAD – Órgãos Centrais de Administração e Direção⁹; *c)* o comando de componente terrestre (Comando das Forças Terrestres); *d)* os órgãos de conselho; *e)* o órgão de inspeção (IGE – Inspeção-Geral do

⁶ Cfr. artigos 1.º e 2.º da LOE – Lei Orgânica do Exército – Decreto-Lei n.º 231/2009, de 15 de setembro.

⁷ A Autoridade hierárquica corresponde ao comando completo e verifica-se sem prejuízo de outras dependências que sejam estabelecidas. A Autoridade funcional é a autoridade conferida a um órgão para controlar processos, no âmbito das respetivas áreas ou atividades específicas, e não inclui a competência disciplinar. A Autoridade técnica é a autoridade conferida a um órgão para fixar e difundir normas de natureza especializada, e não inclui a competência disciplinar.

⁸ Cfr. artigo 6.º da LOE.

⁹ Cfr. artigo 12.º da LOE, os OCAD são o Comando do Pessoal, o Comando da Logística e o Comando da Instrução e Doutrina, os quais têm carácter funcional e visam assegurar a direção e execução de áreas ou atividades específicas essenciais de acordo com as orientações superiormente definidas.



Exército); f) os órgãos de base; g) os elementos da componente operacional do sistema de forças (Anexo 2).

O CEME, que é o principal colaborador do MDN e do CEMGFA em todos os assuntos respeitantes ao Exército, tem a competência fixada na lei, que pode delegar com possibilidade de subdelegação nos titulares de órgãos diretamente subordinados. Compete-lhe ainda definir a organização interna das UEO – Unidades, Estabelecimentos e Órgãos do Exército.

11. O CEME integra o CCEM-Conselho de Chefes de Estado-Maior que é o principal órgão militar de carácter coordenador com as competências administrativas estabelecidas na lei¹⁰ e que é presidido pelo CEMGFA.
12. A administração financeira do Exército regula-se pelo regime geral da contabilidade pública¹¹. Compete ao CEME a administração financeira e patrimonial do Exército, podendo autorizar despesas e celebrar contratos em nome do Estado, com a aquisição de bens ou serviços e empreitadas de obras públicas, de acordo com as competências que são conferidas por lei aos órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa¹².
13. Na área das remunerações assume especial relevância: o Comando do Pessoal, ao qual cabe assegurar a administração dos recursos humanos, destacando-se na sua estrutura a DARH – Direção de Administração de Recursos Humanos e a DSP – Direção de Serviços de Pessoal¹³; e o Comando da Logística que tem por missão, designadamente, assegurar as atividades no domínio da administração dos recursos materiais e financeiros, onde se destaca a DFin – Direção de Finanças, com competências na liquidação, pagamento e contabilização dos vencimentos^{14.15} (Anexo 3).
14. Compete à DARH, designadamente, a execução de atos relativos a mudanças de situação (ativo, reserva e reforma) e à prestação de serviço e sua efetividade. Incumbe à DSP, designadamente, o processamento de remunerações aos servidores do Exército¹⁶.

¹⁰ Cfr. n.º do artigo 19.º da LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho). O regimento do CCEM foi aprovado pela Deliberação n.º 3006/2009, de 12 de outubro.

¹¹ As contas são apresentadas ao TC desde 2010 por via eletrónica.

¹² Cfr. artigos 4.º e 5.º da LOE.

¹³ Cfr. artigo 13.º da LOE.

¹⁴ Cfr. artigo 14.º da LOE e artigos 16.º e 25.º do Decreto Regulamentar n.º 74/2007.

¹⁵ No que respeita ao processo de implementação da Reforma “Defesa 2020” – Reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas, prevê-se que “os serviços centrais do M_{DN} devem ser reestruturados e redimensionados no sentido de assumirem o processamento e controlo das remunerações certas e permanentes e abonos variáveis e eventuais do universo da defesa nacional” (cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril, e Despacho n.º 7527-A/2013, de 31 de maio).

¹⁶ Cfr. artigos 10.º e 13.º do Decreto Regulamentar n.º 74/2007.

Sistemas de gestão e controlo

15. Os órgãos intervenientes no processamento e pagamento de remunerações utilizam, designadamente, as aplicações informáticas seguintes:
- GRH – Gestão de Recursos Humanos¹⁷, destina-se ao registo de dados, em folhas de matrícula, referentes aos factos mais relevantes do processo individual do militar¹⁸, atualizados pelas UEO, onde os militares se encontram colocados, e validados pela DARH¹⁹ (entidade gestora);
 - SVE – Sistema de Vencimentos do Exército²⁰, gerido pela DSP, destina-se ao processamento de abonos e descontos;
 - SGADM – Sistema de Gestão da Assistência na Doença aos Militares, disponibilizado pelo IASFA – Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P., que permite à RAS – Repartição de Apoio Social (e ao Exército em geral) a gestão da inscrição de beneficiários e registo de despesas comparticipadas pela ADM – Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas;
 - SIGDN – Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional²¹, sistema de informação financeira que permite à DFin, com aplicação do POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública, a integração das vertentes orçamental, patrimonial e analítica, designadamente, no que respeita às despesas com remunerações.
16. Existem manuais de procedimentos e/ou normas escritas para as áreas de recursos humanos, processamento e pagamento de remunerações, gestão financeira e controlo orçamental, designadamente “*Manual de Procedimentos de Gestão de Recursos Humanos Militares do Exército Português*”, manuais do SVE, manuais do SIGDN, “*Normas para a execução da autoridade técnica dos OCAD*”.
17. Estão instituídos procedimentos de controlo por amostragem, efetuados pelos responsáveis das secções que integram a DSP, que consistem, designadamente, na reverificação das “*notas de cálculo da remuneração de reserva*” antes da submissão a despacho e de lançamento no SVE (SPFE – Secção de Pessoal Fora da Efetividade) e na conferência dos registos no sistema e dos resultados do processamento (SAD – Secção de Abonos e Descontos).

¹⁷ Interface em ambiente *web* que corre na BDUPE – Base de Dados Única de Pessoal do Exército.

¹⁸ e.g. promoções, graduações, licenças ilimitadas.

¹⁹ A informação constante das folhas de matrícula é objeto de prévia publicação nas ordens de serviço das UEO.

²⁰ Aplicação informática, em ambiente *Microsoft Windows*, que inclui as seguintes funcionalidades: “*Aumentos de Pessoal*”, “*Abates de Pessoal*”, “*Alteração de Posto*”, “*Alteração da arma ou serviço*”, “*Aumento de abonos permanentes com valor tabelado*”, “*Abonos eventuais tabelados*”, “*Aumento de descontos permanentes com valor tabelado*”, “*Descontos eventuais tabelados*”.

²¹ Aplicação que inclui um conjunto de módulos aplicativos de gestão de recursos financeiros e orçamentais, de gestão logística e de gestão de recursos humanos (ainda em desenvolvimento). Alguns dos objetivos do SIGDN, em utilização desde janeiro de 2006, incluem: criação de uma plataforma informática única, consistente e integrada entre as áreas financeira, logística e de recursos humanos; integração, consolidação e disponibilização de informação agregada, relevante para o exercício das competências específicas de cada uma das entidades da estrutura do M_DN. A aplicação abrange unidades militares dos três Ramos das Forças Armadas, bem como o EMGFA – Estado-Maior General das Forças Armadas e os Serviços Centrais de Suporte ao M_DN, o IDN – Instituto da Defesa Nacional, a Polícia Judiciária Militar, o IASFA e o Laboratório Militar.



18. A estrutura organizacional estabelecida confere, por si só, segregação de funções entre o órgão processador – Comando do Pessoal, através da DSP e da DARH – e o órgão ordenador/pagador – Comando da Logística, através da DFin.
19. O sistema de controlo instituído compreende:
- Repartição de Auditoria²² – compete-lhe exercer a autoridade técnica e a realização de auditorias no âmbito da administração financeira;
 - IGE – tem por missão apoiar o CEME no exercício da função de controlo, avaliação e certificação de forças, competindo-lhe: fiscalizar o cumprimento das normas legais em vigor e das determinações do CEME; avaliar o grau de eficácia geral das UEO através da realização de inspeções; recomendar as medidas consideradas adequadas para a resolução das deficiências detetadas²³;
 - IGDN – tem por missão assegurar o acompanhamento e avaliação permanentes da execução das políticas na área da defesa, apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelas FA, serviços e organismos do M_DN, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através de auditorias técnicas, de desempenho e financeiras²⁴.

Militares na reserva

20. Em conformidade com o EMFAR – Estatuto dos Militares das Forças Armadas²⁵, as formas de prestação de serviço militar são as seguintes²⁶: *a)* nos quadros permanentes (QP); *b)* em regime de contrato (RC); *c)* em regime de voluntariado (RV); *d)* decorrente de convocação ou mobilização.
21. Independentemente da forma de prestação de serviço, o militar encontra-se numa das seguintes situações quanto à efetividade de serviço²⁷: *a)* na efetividade; *b)* fora da efetividade.
22. Os militares dos QP podem encontrar-se no ativo, na reserva ou na reforma, em conformidade com o EMFAR²⁸ e o EA – Estatuto da Aposentação²⁹.
23. A reserva é a situação para que transita o militar do ativo quando verificadas as condições estabelecidas nos artigos 152.º e 154.º do EMFAR, mantendo-se, no entanto,

²² A Repartição de Auditoria integra a Dfin, cfr. artigo 25.º do Decreto Regulamentar n.º 74/2007.

²³ Cfr. artigo 22.º da LOE e artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 69/2007, de 28 de junho.

²⁴ Cfr. artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 122/2011, de 29 de dezembro (Lei Orgânica do M_DN).

²⁵ Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho, com as alterações subsequentes. O EMFAR estabelece os direitos e os deveres aplicáveis aos militares, em qualquer situação e forma de prestação de serviço (cfr. artigo 2.º do EMFAR).

²⁶ Cfr. artigo 3.º do EMFAR.

²⁷ Cfr. artigo 43.º do EMFAR.

²⁸ Cfr. artigo 140.º do EMFAR.

²⁹ A parte II do EA estabelece um regime específico para os militares, sem prejuízo de se lhes aplicar o regime geral, em tudo o que não o contrarie (cfr. n.º 3 do artigo 112.º do EA).

disponível para o serviço³⁰. O militar na reserva pode encontrar-se na efetividade de serviço ou fora da efetividade de serviço³¹.

24. A transição dos militares (do ativo) para a reserva está sujeita ao preenchimento de uma das condições a seguir enunciadas:
- do artigo 152.º do EMFAR: tenha sido atingido o limite de idade estabelecido para o respetivo posto³²; tenham completado 20 ou mais anos de serviço militar (neste caso depende de requerimento e subsequente deferimento); declarem, por escrito, desejar passar à reserva depois de completar 36 anos de tempo de serviço militar³³ e 55 anos de idade; sejam abrangidos por outras condições legalmente previstas³⁴;
 - do artigo 154.º do EMFAR: tenha sido atingido o limite de permanência no mesmo posto³⁵; que seja excluído da promoção ao posto imediato nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 185.º e no artigo 189.º do EMFAR.

Prestação de serviço efetivo na reserva

25. A prestação de serviço efetivo por militares na reserva³⁶ processa-se por³⁷: a) decisão do CEM – Chefe do Estado-Maior do Ramo, quando se destina ao desempenho de cargos ou exercício de funções militares; b) convocação do CEM do Ramo, quando tem por finalidade a participação em treinos ou exercícios; c) interesse do próprio, mediante requerimento e após despacho favorável do respetivo CEM³⁸.
26. Refira-se que o militar que transitar para a situação de reserva por sua iniciativa³⁹ só pode regressar à efetividade de serviço, a seu pedido, decorrido 1 ano sobre a data da mudança de situação e desde que haja interesse para o serviço⁴⁰.
27. Os quantitativos máximos de militares na situação de reserva na efetividade de serviço (Quadro 1)⁴¹:
- em cada Ramo, são fixados por portaria do MDN, sob proposta do CCEM – Conselho de Chefes de Estado-Maior. Atualmente encontra-se em vigor o quantitativo fixado em 2006⁴²;

³⁰ Vide dever de disponibilidade, cfr. artigo 12.º do EMFAR.

³¹ Cfr. artigo 142.º do EMFAR.

³² Limites estabelecidos no artigo 153.º do EMFAR.

³³ O tempo de serviço militar é a soma do tempo de serviço efetivo com os aumentos do tempo de serviço, que até 2005 correspondiam a 25% e atualmente correspondem a 15% (cfr. redação dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 166/2005, ao n.º 3 do artigo 46.º do EMFAR).

³⁴ Cfr. artigos 152.º a 154.º do EMFAR.

³⁵ Limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 154.º do EMFAR.

³⁶ Cfr. artigo 142.º e n.º 1 do artigo 155.º do EMFAR: O militar na reserva na efetividade de serviço desempenha cargos ou funções inerentes ao seu posto, não lhe podendo, em regra, ser cometidas funções de comando e direção.

³⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 155.º do EMFAR.

³⁸ Mas, o militar que transitar para a situação de reserva por sua iniciativa (designadamente nos termos das alíneas b) e c) do artigo 152.º), só pode regressar à efetividade de serviço, a seu pedido, decorrido um ano sobre a data da mudança de situação e desde que haja interesse para o serviço (cfr. n.º 4 do artigo 155.º do EMFAR).

³⁹ Designadamente nos termos das alíneas b) e c) do artigo 152.º.

⁴⁰ Cfr. n.º 4 do artigo 155.º do EMFAR.

⁴¹ Cfr. artigo 42.º do EMFAR.



- fora do Ramo, que se destinam ao desempenho de cargos da estrutura orgânica das Forças Armadas são fixados por portaria do MDN, sob proposta do CCEM, e os que se destinam a cargos fora da estrutura orgânica das Forças Armadas são fixados em decreto-lei ouvido o CCEM. Atualmente vigora o quantitativo fixado em 1997⁴³ que nunca foi atualizado.

Quadro 1 - Quantitativo máximo de militares na reserva na efetividade de serviço

| Categoria | No Ramo⁴⁰ | Fora do Ramo⁴⁴ | Total |
|------------------|-----------------------------|----------------------------------|--------------|
| Oficiais | 152 | 133 | 285 |
| Sargentos | 65 | 71 | 136 |
| Total | 217 | 204 | 421 |

Fonte: Resposta da DARH ao Pedido 15

28. Os militares que transitam para a situação de reserva por atingirem o limite de idade estabelecido para o respetivo posto ou por serem excluídos da promoção ao posto imediato⁴⁵, têm direito a completar 36 anos de serviço efetivo na situação de reserva na efetividade de serviço, independentemente do quantitativo fixado pelo MDN⁴⁶.
29. O tempo de serviço dos militares na situação de reserva na efetividade de serviço é, no final de cada ano, levado em conta para efeitos de melhoria da remuneração até ao limite de 36 anos⁴⁷ e, conseqüentemente, do cálculo da pensão de reforma.

Remunerações

30. Aos militares é aplicável o atual ER – Estatuto Remuneratório⁴⁸, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2010⁴⁹.
31. A remuneração dos militares na reserva (estejam ou não na efetividade de serviço) é composta por RB – remuneração base e SR – suplementos remuneratórios, distinguindo-se as situações em que⁵⁰:

⁴² Cfr. Portaria n.º 1043/2006, de 23 de junho. Cfr. n.º 2 desta Portaria, nos quantitativos fixados “*incluem-se os militares abrangidos pelo n.º 5 do artigo 121.º do EMFAR*”.

⁴³ Cfr. Despacho n.º 9875/97 (2.ª série), de 15 de outubro.

⁴⁴ Cfr. resposta ao Pedido n.º 14, dos “*quantitativos referidos no Despacho n.º 9875/97 para qualquer ramo, são contados 50% para o Exército*”.

⁴⁵ Cfr. alínea a) do artigo 152.º e artigo 154.º do EMFAR.

⁴⁶ Cfr. n.º 5 do artigo 121.º do EMFAR.

⁴⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 296/2009, de 14 de outubro (ER – Estatuto Remuneratório).

⁴⁸ Decreto-Lei n.º 296/2009, de 14 de outubro. O ER, que derogou o Decreto-Lei n.º 328/99, de 18 de agosto, estabeleceu o regime remuneratório aplicável aos militares, designadamente, nas situações de ativo e de reserva.

⁴⁹ As matérias relativas ao EMFAR, EA e ER, com relevo para a auditoria, encontram-se tratadas de forma mais desenvolvida no Anexo 4.

⁵⁰ Cfr. artigos 3.º, 4.º, 6.º e 15.º a 24.º do ER.

- se encontrem na efetividade de serviço – a remuneração é igual à dos militares do ativo do mesmo posto e posição remuneratória⁵¹, tendo igualmente direito a receber, em cada ano civil, um subsídio de Natal e um subsídio de férias;
- se encontrem fora da efetividade de serviço – a remuneração corresponde:
 - à 36.^a parte da remuneração base mensal multiplicada pela expressão em anos do número de meses de serviço contados para a reserva, a qual não pode ser superior a 36;
 - à 36.^a parte do SCM – Suplemento de Condição Militar e dos suplementos de âmbito específico, recebidos no último posto do ativo, multiplicada pela expressão em anos do número de meses em que foi exercida a atividade que conferiu direito a esses suplementos, a qual não pode ser superior a 36.

A remuneração é atualizada na mesma percentagem e sempre que se verifiquem alterações das remunerações dos militares do mesmo posto e posição remuneratória do ativo, tendo os militares na reserva fora da efetividade de serviço ainda direito a receber, em cada ano civil, um subsídio de Natal e um 14.º mês.

32. Os militares que deixem a efetividade de serviço por transitarem para as situações de reserva ou reforma têm direito a receber, cumulativamente com a última remuneração devida⁵²:
- a) um subsídio de Natal de montante igual ao que lhes seria atribuído se, à data de 1 de novembro, estivessem na efetividade de serviço (artigo 22.º);
 - b) a remuneração correspondente a dois dias e meio por cada mês completo de serviço efetivo prestado nesse ano (artigo 26.º n.º 1, 1.ª parte);
 - c) o subsídio de férias proporcional à remuneração referida em *b*) (artigo 26.º n.º 1, 2.ª parte);
 - d) o subsídio correspondente ao período de férias vencido em 1 de janeiro do ano da transição, se não o tiverem percebido (artigo 26.º n.º 2, 1.ª parte);
 - e) a remuneração relativa ao período de férias referido em *d*), se ainda o não tiverem gozado (artigo 26.º n.º 2, 2.ª parte).
33. Através da circular da DSP n.º 03/2010, de 20 de junho, foram transmitidas instruções para o cálculo dos referidos abonos, que são calculados com base na última remuneração auferida (alíneas *b*) a *e*) do ponto anterior)⁵³.
34. Sobre as remunerações incidem descontos obrigatórios (designadamente, IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, CGA – Caixa Geral de Aposentações e ADM – Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas) e facultativos⁵⁴.

⁵¹ Cfr. n.º 3 do artigo 15.º e artigo 17.º do ER e artigo 121.º do EMFAR.

⁵² Cfr. artigos 22.º, 26.º e 27.º do ER. Nos termos do artigo 27.º, o abono por cessação definitiva de funções “*é aplicável, por uma única vez*”.

⁵³ Esta circular foi revogada pela circular da DSP n.º 01/2013, de 22 de janeiro, que clarificou as fórmulas de cálculo daqueles abonos.



35. O desconto de 11% para a CGA⁵⁵ incide sobre todas as remunerações correspondentes ao cargo exercido, sejam fixas ou variáveis, permanentes ou acidentais⁵⁶. Deste modo, estão sujeitos a quotização para a CGA, a RB e os SR considerados para efeito de cálculo da pensão de reforma (nomeadamente, o SCM, o suplemento de serviço aéreo e o suplemento de serviço aerotransportado, não sendo considerados os que têm natureza de ajuda de custo) correspondentes a 14 mensalidades (incluindo o subsídio de férias/14.º mês e o subsídio de Natal)⁵⁷.

Descontos para a ADM – Incidência sobre os subsídios de férias e de Natal

36. O Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro, que instituiu a Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas (ADM)⁵⁸, impôs, pela primeira vez, um desconto obrigatório de 1% sobre os “vencimentos base” e as “pensões base” dos beneficiários titulares⁵⁹, desde 1 de janeiro de 2006⁶⁰, consignando a correspondente verba ao IASFA^{61,62}. Até àquela data os militares não descontavam para o subsistema de saúde do Ramo a que pertenciam⁶³.

⁵⁴ Cfr. artigo 12.º do ER. Os descontos facultativos são, designadamente, quotizações para cofres de previdência, prémios de seguros de vida, de doença, de acidentes pessoais, complementos de reforma e planos de poupança-reforma, desconto para o fundo de pensões dos militares das FA.

⁵⁵ Cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro.

⁵⁶ Cfr. artigo 6.º do EA. Para efeitos de quotização para a CGA, são consideradas remunerações os ordenados, salários, gratificações, emolumentos, subsídio de férias, subsídio de Natal e outras retribuições, certas ou acidentais, fixas ou variáveis, correspondentes ao cargo ou cargos exercidos e não isentas de quota. Estão isentos de quota os abonos provenientes de participações em multas, senhas de presença, prémios por sugestões, trabalho extraordinário, simples inerências e outros análogos, bem como todos os demais que, por força do presente diploma ou de lei especial, não possam igualmente influir, em qualquer medida, na pensão de aposentação. Não constituem remuneração o abono de família, as ajudas de custo, os abonos ou subsídios de residência, de campo, de transportes, de viagens ou caminhos, para falhas, para despesas de representação, para vestuário e outros de natureza similar.

⁵⁷ Cfr. artigos 6.º, 47.º, 48.º e 121.º do EA.

⁵⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro, que unificou a assistência na doença aos militares das Forças Armadas. Até então esta assistência, prevista inicialmente no Estatuto dos Oficiais das Forças Armadas (artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de abril) e posteriormente alargada aos restantes militares (Decreto-Lei n.º 585/73, de 6 de novembro) era prestada por subsistemas de saúde específicos de cada um dos Ramos – Assistência na Doença aos Militares do Exército (ADME), da Assistência na Doença aos Militares da Armada (ADMA) e na Assistência na Doença aos Militares da Força Aérea (ADMFA) – criados pela Portaria n.º 67/75, de 4 de fevereiro.

⁵⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 167/2005. Este desconto é obrigatoriamente aplicável aos militares dos QP, em regime de contrato e voluntariado, pessoal militarizado da Marinha e do Exército e alunos dos estabelecimentos de ensino militar que frequentem cursos de formação destinados ao ingresso nos quadros permanentes.

⁶⁰ Data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 167/2005.

⁶¹ O IASFA IP - Instituto de Ação Social das Forças Armadas é um instituto público sob supervisão e tutela do MDN que tem a configuração que lhe foi plasmada pelo Decreto-Lei n.º 215/2009, de 4 de setembro, e os estatutos aprovados pela Portaria conjunta do MEF e do MDN n.º 1271/2009, de 19 de outubro. O IASFA IP sucede institucionalmente ao IASFA, criado pelo Decreto-Lei n.º 284/95, de 30 de outubro, que resultou da fusão dos Serviços Sociais das Forças Armadas, criados pelo Decreto-Lei n.º 42072/1958, de 31 de dezembro, com o Cofre de Previdência das Forças Armadas e outras entidades.

⁶² O IASFA IP, aliás IASFA, tem a incumbência, entre outras, de gerir a ADM (cfr. artigos 1.º, 15.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 167/2005), sendo-lhe consignada como receita os descontos para a ADM (cfr. n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 167/2005 e da alínea f) do n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 215/2009).

⁶³ Quer o ex-EMFAR (Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de janeiro), quer o atual EMFAR (Decreto-Lei n.º 236/99 nas alíneas c) e g) do artigo 25.º) garantiam para o militar e para a sua família assistência médica, medicamentosa, hospitalar e de meios de diagnóstico. Apenas pagavam as participações necessárias de forma a completarem o pagamento das assistências prestadas (cfr. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 585/73 e n.º 14 da Portaria n.º 67/75).

37. O Decreto-Lei n.º 167/2005, numa legística desaconselhável, parte da quota obrigatória de 0,8%, destinada à ação social complementar do IASFA⁶⁴, para atingir, faseadamente⁶⁵, 1% de desconto obrigatório, destinado à assistência na doença, transmutando finalidades^{66,67}, sendo ambos receitas consignadas ao IASFA.
38. Mas, mais surpreende que este diploma específico da área militar, defina a base de incidência pelo “*vencimento base*” (e “*pensão base*”) e não pela remuneração base, conceito definido e utilizado à época, quer no estatuto remuneratório dos militares^{68,69}, quer no diploma que estabelecia os princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal público⁷⁰. Em ambos os diplomas a remuneração base é um abono mensal, pago em 14 prestações, uma das quais corresponde ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias⁷¹.
39. Seria pois admissível a interpretação de “*vencimento base*” como sinónimo de “*remuneração base*” (esta com a definição dada no estatuto remuneratório dos militares). Neste caso, os descontos para a ADM incidiriam também sobre os subsídios de férias e de Natal.
40. Aliás, em 2006, a Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro, que estabelece o novo regime de descontos dos subsistemas de saúde da Administração Pública [incluindo a ADM],

⁶⁴ Os militares do quadro permanente estavam sujeitos ao pagamento de uma quota para o IASFA, mas no âmbito da ação social complementar (Cfr. n.º 3 do artigo 1.º e n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 284/95, de 30 de outubro que aprova os estatutos do IASFA) que não se confunde com a assistência na doença. O valor dessa quota foi fixado pelo Despacho do MDN n.º 8232/2001 (2.ª série) de 20 de abril, nos seguintes termos: “1 - As quotas dos beneficiários titulares (BT) do IASFA são fixadas em oito décimos percentuais (0,8%) dos respetivos vencimentos, pensões de reserva e pensões de aposentação ou de reforma. 2 - A incidência desses descontos será: a) No caso dos BT nas situações de pessoal militar no ativo ou na reserva e do pessoal civil que esteja admitido como BT na efetividade de serviço, sobre o vencimento de base ilíquido acrescido de todos os abonos processados que sejam considerados para efeito de desconto para a Caixa Geral de Aposentações (CGA); b) No caso dos BT aposentados ou reformados, sobre as respetivas pensões ilíquidas (...)”.

⁶⁵ Cfr. n.º 8 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 167/2005: 2006 - 0,8%; 2007 - 0,9%; 2008 - 1,0%.

⁶⁶ Como a ADM que o IASFA gere não se confunde com a ação social complementar que o IASFA presta, deveria, em rigor, ainda hoje, ser cobrada a quota para esta última ação.

⁶⁷ No entender da IGDN, em 2010 e 2011, o legislador, optou por onerar os beneficiários do IASFA e não o OE, não tendo os Ramos atuado de acordo com tal desiderato. O valor da não arrecadação de receitas pelo IASFA, foi estimado em mais de 6 M€.

⁶⁸ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 328/99, de 18 de agosto: “1 - A remuneração base é um abono mensal, divisível, devido aos militares na efetividade de serviço (...) 4 - A remuneração é paga em 14 mensalidades, uma das quais corresponde ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias, determinados nos termos da lei”.

⁶⁹ A terminologia utilizada (no Decreto-Lei n.º 167/2005) é idêntica à do Despacho do MDN n.º 8232/2001 (2.ª série) “2 - A incidência desses descontos [quota de 0,8% para o IASFA] será: a) No caso dos BT [beneficiários titulares] (...), sobre o vencimento de base ilíquido acrescido de todos os abonos processados que sejam considerados para efeito de desconto para a Caixa Geral de Aposentações (CGA)”. Registe-se que o n.º 1 do artigo 6.º do EA (Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro) incluía os subsídios de férias e de Natal na base de incidência dos descontos para a CGA: “Artigo 6.º Incidência de quota; 1 - Para efeitos do presente diploma e salvo disposição especial em contrário, consideram-se remunerações os ordenados, salários, gratificações, emolumentos, o subsídio de férias, o subsídio de Natal e outras retribuições, certas ou acidentais, fixas ou variáveis, correspondentes ao cargo ou cargos exercidos e não isentas de quota nos termos do n.º 2”.

⁷⁰ Cfr. artigo 15.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho. Este diploma foi alterado pela Lei n.º 25/98, de 26 de maio, e revogado pela LVCR. Dentro do conceito de remuneração base veio o artigo 5º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro, estabelecer a distinção clássica entre vencimento de categoria e vencimento de exercício, *grosso modo*, 5/6 e 1/6 respetivamente.

⁷¹ No entanto, a Portaria n.º 284/2007 (2.ª série), de 12 de março, que procedeu à regulamentação da ADM, volta a utilizar, no n.º 4 do seu anexo, os termos *vencimento base* e *pensão base*.



alterou a taxa para 1,5%⁷² (ainda antes de se atingir 1%) a incidir sobre a “remuneração base” dos militares.

41. A lei que aprova o OE – Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2009)⁷³ estabelece que os descontos para os subsistemas de saúde da Administração Pública [incluindo a ADM], efetuados por beneficiários inscritos a partir de 1 de janeiro de 2009, passem a incidir sobre a “remuneração base” paga, nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR – Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações)⁷⁴.
42. A lei que aprova o OE para 2010 (Lei n.º 3-B/2010, que entrou em vigor em 29 de abril de 2010)⁷⁵, através do artigo 16.º, adita o artigo 8.º-A⁷⁶ à Lei n.º 53-D/2006. O n.º 1 do artigo 8.º-A tem o mesmo teor do n.º 5 do artigo 16.º da lei que aprova o OE para 2009.
43. O Decreto-Lei de execução do OE para 2011⁷⁷ alterou o n.º 1 do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006, aditado no ano anterior, deixando de fazer referência aos beneficiários inscritos após 1 de janeiro de 2009 e reafirmando que os descontos para os sistemas de assistência na doença no âmbito da Administração Pública, efetuados pelos beneficiários, incidem [para todos os beneficiários titulares] sobre a remuneração base paga, nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da LVCR.
44. Se se atender à interpretação que faz corresponder o vencimento base à remuneração base, a referência aos beneficiários inscritos a partir de 1 de janeiro de 2009, constante nas normas referenciadas nos OE para 2009 e 2010, nada adianta ao subsistema ADM, porquanto, desde o Decreto-Lei n.º 167/2005 (entendimento reforçado pela Lei n.º 53-D/2006) a base de incidência dos descontos para a ADM já incluía os subsídios de férias e de Natal.

⁷² Cfr. n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 53-D/2006: 2007 - 1,3%; 2008 - 1,4; 2010 - 1,5%.

⁷³ Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro. Vide n.º 5 do artigo 16.º: “5 - Os descontos para a ADSE e outros subsistemas de saúde da Administração Pública, efetuados por beneficiários inscritos após a entrada em vigor da presente lei, incidem sobre a remuneração base paga, nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro”.

⁷⁴ Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro: “Artigo 70.º - Conceito de remuneração base: 1 - remuneração base mensal é o montante pecuniário correspondente ao nível remuneratório, conforme os casos, da posição remuneratória onde o trabalhador se encontra na categoria de que é titular ou do cargo exercido em comissão de serviço. (...) 3 - A remuneração base anual é paga em 14 mensaldades, correspondendo uma delas ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias, nos termos da lei”.

⁷⁵ Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

⁷⁶ “Artigo 8.º-A - Descontos para a ADSE ou para sistemas de assistência na doença. 1- Os descontos para a ADSE ou para sistemas de assistência na doença no âmbito da Administração Pública, efetuados por beneficiários inscritos a partir de 1 de janeiro de 2009, incidem sobre a remuneração base paga, nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, os descontos para a ADSE ou para sistemas de assistência na doença no âmbito da Administração Pública continuam a incidir sobre os suplementos remuneratórios com carácter de permanência, nos mesmos termos da incidência da quota para a Caixa Geral de Aposentações”.

⁷⁷ Cfr. Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março. O artigo 84.º altera o n.º 1 do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006 que passa a ter a seguinte redação: “1 - Os descontos para a ADSE ou para sistemas de assistência na doença no âmbito da Administração Pública efetuados pelos beneficiários incidem sobre a remuneração base paga, nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 24 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, e 55-A/2010, de 31 de dezembro”.

45. Não foi esse o entendimento da IGDN⁷⁸, do Auditor Jurídico do M_DN⁷⁹ e dos Ramos⁸⁰ que restringiram o conceito de vencimento base e de remuneração base, desde o Decreto-Lei n.º 167/2005, ao conceito de vencimento/remuneração base mensal, pago em 12 meses. Só a partir da inclusão do artigo 8.º-A da lei n.º 53-D/2006, pela lei que aprova o OE para 2010, é que admitem a obrigação de descontos sobre o subsídio de férias e de Natal.
46. Note-se que esta interpretação redutora do conceito de remuneração base [assente em 12 meses], antes da mesma ser definida por referência ao artigo 70.º da LVCR, não exclui a possibilidade de se considerar que o início da obrigação de efetivação destes descontos, para os beneficiários titulares inscritos a partir de 2009, remonte a 1 de janeiro desse ano, por força do vertido no n.º 5 do artigo 16.º da Lei n.º 64-A/2008⁸¹.
47. Contudo, havendo divergências interpretativas dentro do leque das interpretações possíveis (que abrangeram também a ADSE⁸²), mas sendo consensual que, pelo menos, após o aditamento do artigo 8.º-A na Lei n.º 53-D/2006, os subsídios de férias e de Natal estavam sujeitos a descontos para a ADM, aceita-se, em homenagem à segurança jurídica, que para efeito dos descontos sobre os subsídios de férias e de Natal para a ADM relevem as datas de 29 de abril de 2010, para os beneficiários titulares inscritos a partir de 1 de janeiro de 2009 (por efeito da Lei n.º 3-B/2010, que aditou o artigo 8.º-A na Lei n.º 53-D/2006), e de 1 de janeiro de 2011, para todos os beneficiários titulares (por efeito do Decreto-Lei n.º 29-A/2011 que alterou o artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006).
48. O Decreto-Lei n.º 105/2013⁸³ aumentou faseadamente a taxa de desconto da ADM para 2,5%⁸⁴. Em simultâneo, clarificou aquilo que o legislador consagrara no n.º 1 do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006⁸⁵, a saber, inclusão dos subsídios de férias e de Natal na base de incidência do desconto para a ADM.

⁷⁸ Informação da IGDN n.º 10/DSIA/2012, de 01/03/2012, que tem por referência a auditoria da IGDN ao IASFA (n.º 5/2011).

⁷⁹ Parecer n.º 06/2012, de 31/07/2012, do Auditor Jurídico do M_DN (Proc.º n.º 03-A/12).

⁸⁰ E.g. memorando n.º 035/CEMGFA/2012, de 24 de setembro.

⁸¹ Tal como refere o ofício do MDN n.º 3480, de 31 de agosto de 2012.

⁸² É importante referir que a ADSE emitiu informação dizendo que “*a relevância da data de inscrição* [conforme tenha ocorrido até 1 de janeiro de 2009, ou seja posterior a essa data], *apenas se encontra estabelecida no n.º 1 do mesmo artigo* [artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006] *e diploma para efeitos de delimitação do regime de incidência do desconto sobre a remuneração base dos trabalhadores - respetivamente sobre 12 ou 14 mensalidades*” (v.g. ofício Reg 115/2010, de 13 de outubro de 2010, dirigido à DGAL).

⁸³ Cfr. Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho, que revoga o n.º 2 do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, e pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, e altera o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 167/2005.

⁸⁴ Cfr. n.ºs 1 e 2 e n.º 3 do artigo 5.º: desde 21/07/2013 - 2,25%; a partir de 01/01/2014 - 2,50%.

⁸⁵ Aditado pela Lei n.º 3-B/2010 e alterado pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011.



49. Analisemos este complexo e confuso⁸⁶ diploma em atenção à incidência dos descontos da ADM nos subsídios de férias e de Natal.
50. A não referência ao Decreto-Lei n.º 167/2005 afirma o entendimento, por nós aceite, que o artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006 determina o início da inclusão dos subsídios de férias e de Natal na base de incidência do desconto para a ADM: **29 de abril de 2010**, para os beneficiários titulares inscritos a partir de 1 de janeiro de 2009 (por efeito da Lei n.º 3-B/2010); **1 de janeiro de 2011**, para todos os beneficiários titulares (por efeito do Decreto-Lei n.º 29-A/2011).
51. Como o Decreto-Lei n.º 105/2013 entrou em vigor no dia 31 de julho de 2013⁸⁷, estavam em falta os descontos para a ADM sobre os subsídios de férias e de Natal pagos em 2010 e em 2011⁸⁸.
52. Ora, o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 105/2013 determina que *“os descontos (...), que incidam sobre o subsídio de Natal e o subsídio de férias (...), que à data em vigor do presente diploma estejam em falta, são entregues pelas entidades a que os beneficiários se encontram vinculados, no prazo de 60 dias a contar da entrada em vigor do presente diploma”*.
53. Na prática, o que esta norma estabelece *ex novum* é a imposição de um prazo de 60 dias para que as entidades processadoras⁸⁹ entreguem ao IASFA, beneficiária *op legis* desta receita consignada, as quantias não retidas sobre os subsídios de férias e de Natal de 2010 e 2011; quanto ao dever de ser efetuado este desconto obrigatório e à imposição da sua entrega ao IASFA tal já decorria da lei⁹⁰.

Descontos para a ADM – Incidência sobre suplementos remuneratórios

54. Os diplomas de criação e execução da ADM (Decreto-Lei n.º 167/2005 e a Portaria n.º 284/2007, 2.ª série, de 12 de março) apenas estipulam que a taxa de desconto para a ADM incida sobre o vencimento base, não fazendo referência a outro tipo de abonos⁹¹.
55. A Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro (aplicável a todos os subsistemas de saúde da administração pública) refere-se à base de incidência como sendo a remuneração base, o que à época excluía todos os suplementos sem a natureza de remuneração base⁹². O

⁸⁶ Onde se reconhece uma gralha: o artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006 foi aditado, e não alterado, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, tendo sido posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

⁸⁷ Cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 105/2013.

⁸⁸ No entender da IGDN, em 2010 e 2011, o legislador, optou por onerar os beneficiários do IASFA e não o OE, não tendo os Ramos atuado de acordo com tal desiderato.

⁸⁹ A injunção é aplicável a todos os Ramos.

⁹⁰ Cfr. artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006.

⁹¹ Contudo o Despacho do MDN n.º 8232/2001 (2.ª série) determina que a quota para o IASFA, destinada à ação social complementar, se aplique *“sobre o vencimento de base líquido acrescido de todos os abonos processados que sejam considerados para efeito de desconto para a Caixa Geral de Aposentações”*.

⁹² Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, alterado pela Lei n.º 53-C/2006, de 29 de dezembro: *“(…) São mantidos no montante vigente à data de entrada em vigor da presente lei todos os suplementos remuneratórios que não*

regime retributivo dos militares, então em vigor, considerava apenas o SCM como tendo a natureza de remuneração base e, como tal, era incluído nos subsídios de férias e de Natal⁹³, mas não sujeito a desconto para a ADM.

56. A LVCR, de 2008, não é aplicável às Forças Armadas⁹⁴ embora os seus princípios enformem obrigatoriamente as correspondentes leis deste corpo especial⁹⁵. Foi o que aconteceu com o ER, que trata dos suplementos remuneratórios na sua secção II. O SCM⁹⁶ continua a ser considerado no cálculo da remuneração base, por remissão para o artigo 47.º do EA⁹⁷, mas a sua natureza não é explicitada.
57. O n.º 2 do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006, aditado pela Lei que aprova o OE para 2010, estipula que “*os descontos para a ADSE ou para sistemas de assistência na doença no âmbito da Administração Pública continuam a incidir sobre os suplementos remuneratórios com carácter de permanência, nos mesmos termos da incidência da quota para a Caixa Geral de Aposentações*”.
58. O entendimento dos Ramos⁹⁸ foi de que a expressão “*continuam a incidir*” (constante no n.º 2 do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006, diploma abrangente dos subsistemas de saúde da administração pública), não se aplicava à ADM porque esta antes não incluía os suplementos remuneratórios na sua base de incidência. Portanto, não haveria continuidade a dar e o n.º 2 do artigo 8.º-A não tinha concretização prática na ADM.
59. Outro aspeto pouco claro para os Ramos tinha a ver com o “*carácter de permanência*” dos suplementos. Na opinião dos Ramos⁹⁹, este parâmetro deveria ser aferido pela satisfação dos mesmos requisitos gerais que a remuneração base, nos termos do artigo 10.º do ER. Neste entendimento, só o SCM satisfaria esse critério.

tenham a natureza de remuneração base, independentemente da respetiva designação, designadamente despesas de representação, subsídios de alojamento, de residência e de fixação, pelo risco, penosidade, insalubridade e perigosidade, gratificações e participações emolumentares (...)”.

⁹³ Cfr. artigo 7.º - Suplementos do Decreto-Lei n.º 328/99, de 18 de agosto: “1 - Consideram-se suplementos os acréscimos remuneratórios decorrentes de particularidades específicas das funções militares e da forma de prestação de serviço em que aquelas se materializam, cujos fundamentos obedeçam ao estabelecido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho; (...); 5 - O suplemento de condição militar é considerado para efeitos de cálculo dos subsídios de férias e de Natal; 6 - Para efeitos de remuneração na reserva e pensões de reforma, o suplemento de condição militar tem características de remuneração principal, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º do Estatuto da Aposentação”. Refira-se que os n.ºs 5 e 6 deste artigo não são alterados pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 50/2009, de 27 de fevereiro.

⁹⁴ Cfr. n.º 3 do artigo 2.º da LVCR.

⁹⁵ Cfr. n.º 4 do artigo 2.º da LVCR.

⁹⁶ Cfr. artigo 10.º do ER: “2 - O suplemento de condição militar é remunerado por inteiro e em prestação mensal única a todos os militares nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 50/2009, de 27 de fevereiro. 3 - O suplemento de condição militar é considerado para efeitos do cálculo dos subsídios de férias e de Natal. 4 - O suplemento de condição militar é igualmente considerado para efeitos do cálculo da remuneração de reserva e pensão de reforma, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º do Estatuto da Aposentação (...)

⁹⁷ Cfr. artigo 48.º que remete para o n.º 1 do artigo 6.º do EA.

⁹⁸ Cfr. memorando n.º 6/CCEM/2012, de 28 de maio, e ofício do MDN n.º 3480, de 31/08/2012.

⁹⁹ Cfr. memorando n.º 6/CCEM/2012 e ofício do MDN n.º 3480.



60. Por fim, na opinião dos Ramos¹⁰⁰, a expressão “*nos mesmos termos da incidência da quota para a Caixa Geral de Aposentações*” apenas serviria para esclarecer que o desconto para a ADM obedece às mesmas regras processuais que a quota para a CGA, não constituindo, em qualquer caso, requisito de elegibilidade, cumulativo ou alternativo, ao consubstanciado pelo carácter de permanência. Com pertinência, é dito que se a intenção fosse de abarcar todos os suplementos remuneratórios considerados para a CGA bastaria referir que o desconto deveria ser feito “*sobre os suplementos remuneratórios, nos termos da incidência da quota para a Caixa Geral de Aposentações*”, sem acrescentar o “*carácter de permanência*”.
61. Os suplementos remuneratórios sobre os quais incide a quota para a CGA são caracterizados no artigo 6.º do EA¹⁰¹. Dessa norma extrai-se o critério de exclusão dos suplementos com natureza compensatória de despesas relacionadas com o cargo ou função, v.g. despesas de representação. Se a este critério, acrescer o da permanência, só o SCM¹⁰² possuirá condições para integrar as bases de incidência dos descontos para a CGA e para a ADM. *A fortiori*, nesta sede, terá que se concluir pelo afastamento dos demais subsídios e gratificações¹⁰³.
62. Embora, concetualmente, não restassem dúvidas acerca da integração do SCM na base de incidência dos descontos para a CGA, já a sua inclusão na base de incidência da ADM, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 105/2013, foi objeto de dissensão, causada pela aludida expressão “*continuam a incidir*”.
63. Em consonância com o MDN e com os Ramos, entendemos que o termo usado pelo legislador [“*continuam a incidir*”] mais não fez do que delimitar, num diploma genérico, o âmbito de incidência dos descontos sobre os suplementos remuneratórios àqueles que já existiam em cada subsistema de saúde específico. Ou seja, o alcance da norma é meramente restrito aos descontos preexistentes, não se retirando dela a intenção

¹⁰⁰ Cfr. memorando n.º 6/CCEM/2012 e ofício do MDN n.º 3480.

¹⁰¹ Cfr. artigo 6.º do EA: “1 - (...) *consideram-se remunerações os ordenados, salários, gratificações, emolumentos, o subsídio de férias, o subsídio de Natal e outras retribuições, certas ou acidentais, fixas ou variáveis, correspondentes ao cargo ou cargos exercidos e não isentas de quota nos termos do n.º 2. 13. 2 - Estão isentas de quota os abonos provenientes de participações em multas, senhas de presença, prémios por sugestões, trabalho extraordinário, simples inerências e outros análogos, bem como todos os demais que, por força do presente diploma ou de lei especial, não possam igualmente influir, em qualquer medida, na pensão de aposentação. 3 - Não constituem remuneração o abono de família, as ajudas de custo, os abonos ou subsídios de residência, de campo, de transportes, de viagens ou caminhos, para falhas, para despesas de representação, para vestuário e outros de natureza similar”.*

¹⁰² Cfr. artigo 7.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 328/99, artigo 10.º, n.º 4 do ER e artigos 6.º, n.º 1, 4.º, n.º 1 e 48.º, todos do EA.

¹⁰³ Em fase anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 105/2013, esteve em debate no M_DN a questão da inclusão/exclusão dos suplementos remuneratórios para efeitos de desconto em sede de ADM. O respetivo Ministro (cfr. ofício n.º 3480/CG, de 21 de agosto de 2012) defendeu a não inclusão destes suplementos na base de incidência do desconto da ADM. Contrariamente, o AJ (cfr. Pareceres n.º 04/12 e 06/12) defendeu que os suplementos a considerar para efeitos de incidência dos descontos deveriam ser os sujeitos a quota para a CGA. Entendemos que se trata de uma questão não pacífica por dificuldade em precisar os critérios por se constatarem que atribuições patrimoniais com carácter de permanência e de natureza não compensatória não são sujeitas a descontos para a CGA, nem para a ADM, v.g. o subsídio por inativação de engenhos explosivos (Decreto-Lei n.º 253-A/79, de 27 de junho) e os suplementos por missão no estrangeiro (Decreto-Lei n.º 233/96, de 7 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 238/96 de 13 de dezembro).

legislativa de uniformizar, na totalidade dos subsistemas a que se refere, o universo dos suplementos abrangidos por expansão a outros suplementos de idêntica natureza.

64. Se o diploma, de que aqui se cuida, tendesse à extensibilidade dos descontos a outros suplementos que não àqueles que já eram objeto de dedução, então bastaria que em vez de se escrever “*continuum a incidir*”, se redigisse “*incidem*” ou “*passam a incidir*”; aquilo que resulta desta redação é a ideia de um *continuum*, i.e., a manutenção de uma injunção que já existia na nossa ordem jurídica.
65. Contrariamente, a IGDN¹⁰⁴ e o AJ¹⁰⁵ defendem, a final, que os suplementos remuneratórios sujeitos a descontos para a CGA sejam também sujeitos a descontos para a ADM, salvo as exceções expressamente previstas. Mas se assim fosse, a data de início da obrigatoriedade desse desconto reportar-se-ia não a 29 de abril de 2010 (data da entrada em vigor da lei que aprovou o OE para 2010 e com ele o n.º 2 do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006), como defendem, mas a uma data anterior porque “*continuum a incidir*” supõe a continuidade duma injunção, cujo diploma fundador se desconhece.
66. A necessidade de um diploma clarificador desta matéria foi apresentada pela hierarquia militar¹⁰⁶ ao MDN que equacionou “*a pertinência de um diploma interpretativo*”¹⁰⁷.
67. Foi neste circunstancialismo que o legislador aprovou o Decreto-Lei n.º 105/2013, tendo como um dos seus desideratos “*limitar o âmbito de incidência do desconto dos beneficiários titulares à remuneração base*”¹⁰⁸. Este diploma revoga o n.º 2 do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006¹⁰⁹ e, apenas para efeitos da ADM, integra o SCM na remuneração base que constitui a base de incidência deste desconto¹¹⁰.
68. O diploma estabeleceu, como atrás referimos, um prazo para que as entidades remissas procedessem à entrega dos descontos em falta sobre os subsídios de férias e de Natal¹¹¹, mas relativamente ao SCM o diploma nada disse. Este silêncio não pode deixar de ser interpretado *intentio legis* como a afirmação de que o SCM não integrava, até então, a base de incidência da ADM.
69. Mesmo que se tivesse entendido que os descontos sobre o SCM eram devidos desde 29 de abril de 2010, algo a que não se adere, não deixaria a sua reposição, pelos hipotéticos descontos não efetuados, de ter sido excluída pelo Decreto-Lei n.º 105/2013.

¹⁰⁴ Cfr. Relatório IGDN n.º 03/2008 – “*Auditoria temática às Despesas com o Pessoal do Exército (Auditoria ao Sistema de Controlo Interno nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental)*”.

¹⁰⁵ Cfr. Pareceres do Auditor Jurídico do M_DN n.ºs 04/12 e 06/12.

¹⁰⁶ V.g. memorando n.º 035/CEMGFA/2012.

¹⁰⁷ Cfr. ofício MDN n.º 3480/CG, de 31 de agosto de 2012, enviado ao TC e ofício do SEADN n.º 5069/CG, de 10 de outubro de 2012.

¹⁰⁸ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho.

¹⁰⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 105/2013: “*1 - É revogado o n.º 2 do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro (...)*”.

¹¹⁰ Cfr. n.º 5 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 167/2005, na redação dada pelo n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 105/2013.

¹¹¹ Embora não tenha estabelecido o respetivo *modus faciendi*.



70. Assim, o Decreto-Lei n.º 105/2013 determina, *ex novum*, expressamente, que o SCM passe a integrar a remuneração base para efeitos de descontos para a ADM (causando, novamente, uma divergência com outros subsistemas de saúde no que se refere a remunerações de igual natureza).
71. Em resumo:
- a) desde 2010 e até ao Decreto-Lei n.º 105/2013, os descontos para a ADM incidiam sobre 1,5% das remunerações e pensões base, incluindo os subsídios de férias e de Natal (*ex vi* do n.º 1 do artigo 8.º-A da Lei 53-D/2006, alterado pelo Decreto-Lei 29-A/2011);
 - b) após o Decreto-Lei n.º 105/2013, os descontos para a ADM incidem sobre 2,5%¹¹² das remunerações e pensões base (incluindo os subsídios de férias e de Natal) e do SCM.

Incompatibilidades e acumulações

72. Aos militares na reserva na efetividade de serviço é vedado o exercício de quaisquer atividades civis, relacionadas com as suas funções militares ou com o equipamento, armamento, infraestrutura e reparação de materiais destinados às FA¹¹³. Ademais, não podem aceitar nomeação ou provimento para o desempenho de cargos ou funções não militares, sem prévia autorização do CEM do respetivo Ramo¹¹⁴.
73. Os militares na reserva fora da efetividade de serviço não podem, regra geral, voltar a exercer funções públicas, salvo se existir lei especial que o permita, ou se for emitida autorização pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, fundada em interesse público excecional¹¹⁵. Durante o exercício daquelas funções deverá ser suspenso o pagamento da pensão ou da remuneração, consoante a opção do militar na reserva¹¹⁶.

O CD da CGA, em sede de contraditório, diz “(...) *temos que sublinhar que o regime de incompatibilidades previsto nos artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, tem, por força do artigo 6.º, n.º 2, do (...) Decreto-lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, natureza imperativa prevalecendo sobre quaisquer outras normas, gerais ou excecionais em contrário. Tal significa que este regime é aplicável, na sua totalidade, aos militares na situação de reserva fora da efetividade de serviço (sendo a única exceção a do pessoal aeronáutico especializado abrangido pelo âmbito subjetivo do Decreto-lei n.º 145/2007, de 27 de abril)* [¹¹⁷]”.

¹¹² Mais precisamente, 2,25% até 31 de dezembro de 2013.

¹¹³ Cfr. n.º 1 do artigo 16.º do EMFAR.

¹¹⁴ Cfr. artigo 115.º do EMFAR.

¹¹⁵ A regra geral é que “(...) *não podem exercer funções públicas remuneradas para quaisquer serviços da administração central, regional e autárquica, empresas públicas, entidades públicas empresariais, entidades que integram o sector empresarial regional e municipal e demais pessoas coletivas públicas (...)*”. Cfr. artigos 78.º e 79.º do EA (na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2010, que alterou o regime de exercício de funções públicas, designadamente, por militares na reserva, quanto às condições em que pode ser concedida autorização bem como as consequências sobre a pensão e a remuneração de atividade profissional no sector público) e ofício-circular da CGA n.º 1/2011 de 14 de janeiro.

¹¹⁶ Cfr. n.º 2 do artigo 79.º do EA.

¹¹⁷ O Decreto-Lei n.º 68/2011, de 14 de junho, esclareceu que a referida alteração aos artigos 78.º e 79.º do EA, não é aplicável aos deficientes das FA.

74. O Exército não está a comunicar à CGA o início e termo do exercício de funções públicas, no prazo máximo de 10 dias a contar dos mesmos, por parte de militares na reserva.

Em sede de contraditório, o CEME informou que *“(…) sobre o início e termo de funções públicas remuneradas e a exigência da comunicação à Caixa Geral de Aposentações, constante dos n.ºs 4 e 5 do artigo 79.º do Estatuto da Aposentação, considera-se que essas disposições são inaplicáveis aos militares na situação de reserva fora da efetividade de serviço. Com efeito, atento o teor do n.º 4 do artigo 79.º do Estatuto da Aposentação, que remete para o n.º 1 do artigo 78.º, verifica-se que o âmbito de aplicação destas disposições se cinge à situação de aposentado, condição que não detêm os militares na situação de reserva, na efetividade de serviço ou fora dela, para além de os mesmos continuarem a ser remunerados pelo Exército (ou por outro organismo) e não pela Caixa Geral de Aposentações, o que corrobora a inexigibilidade da comunicação supra mencionada. Esta interpretação mostra-se em conformidade com a nota anexa ao artigo 79.º do Estatuto da Aposentação, divulgado no sítio da Internet da Caixa Geral de Aposentações, que refere que aquele artigo é inaplicável aos reservistas das Forças Armadas.”*

É certo que a versão do EA, divulgada no site da CGA, referia incorretamente que o artigo 79.º é *“inaplicável aos reservistas das FA”* mas, em sede de contraditório, a CGA informou que *“o erro detetado pelo Tribunal de Contas”* tinha sido corrigido. Reafirma-se pois a exigência legal da comunicação à CGA.

OBSERVAÇÕES

Sistemas de gestão e controlo

75. Para suporte à gestão de recursos humanos e ao processamento de vencimentos, o Exército utiliza várias aplicações informáticas, designadamente a GRH (em uso na DARH) e o SVE (em uso na DSP) que, não funcionando de forma integrada¹¹⁸, implicam a múltipla introdução dos mesmos registos em momentos diferentes, com a consequente ocorrência de erros e inconsistências¹¹⁹.

Em sede de contraditório, a SEADN e a DGPRM informaram que *“(…) estão estudadas e em fase final de concretização as medidas necessárias e suficientes para colmatar as omissões e inconsistências elencadas (...) e que passam, nomeadamente, por investimentos significativos em formação e soluções aplicacionais no âmbito do Sistema Integrado de Gestão do MDN (SIGDN) para o processamento e gestão dos abonos e remunerações, bem como pela sua centralização num único serviço processador ao nível dos serviços centrais do MDN”*.

¹¹⁸ Já no Relatório da IGDN n.º 01/2011 se refere a *“existência de diversas aplicações informáticas de suporte à área de recursos humanos, prevendo-se a sua descontinuidade com a entrada em exploração da área de Recursos Humanos e Vencimentos do SIGDN”* e pela *“(…) adoção de ferramentas redundantes, causando dificuldades de integração e de interoperabilidade ineficiências funcionais e técnicas, deficiente rentabilização de aplicações e licenciamentos, e consequente acréscimo de custos de aquisição, exploração, desenvolvimento, manutenção/atualização e formação de recursos humanos, entre outros”*.

¹¹⁹ Encontrando-se em desenvolvimento o módulo de gestão de recursos humanos do SIGDN e não existindo integração entre este sistema e as referidas aplicações informáticas, mensalmente a DFin procede à importação para aquele sistema de ficheiros com dados do processamento de vencimentos, fornecidos pela DSP, relevantes para a contabilização e pagamento das remunerações e transferência de descontos.



76. Os testes efetuados permitiram verificar que o SVE:
- processa automaticamente as remunerações (RB, SCM, subsídios de férias e de Natal) e correspondentes descontos, parametrizados em tabelas auxiliares;
 - tem alertas e pontos de controlo para os principais registos;
 - não dispõe de mecanismos automáticos que assegurem a unicidade do abono por cessação definitiva de funções, sendo o controlo efetuado pelo “preparador” aquando do registo dos dados no sistema.

Em sede de contraditório, o CEME informou que “(...) é reconhecida a mais-valia da existência da automatização desta funcionalidade, não tendo sido possível, até agora, desenvolvê-la. Contudo, serão envidados esforços no sentido de que possa vir a concretizar-se no menor espaço de tempo possível”.

77. No exame dos registos da amostra, verificou-se existirem divergências entre os registos da DARH e da DSP, embora sem impacto nas remunerações processadas, designadamente:
- na referência à condição legal de passagem à reserva:
 - i. nos registos da DARH constava, corretamente, a alínea b) do n.º 1 do artigo 152.º do EMFAR, mas na nota de cálculo da DSP era indicada a alínea c)¹²⁰;
 - ii. na nota de cálculo da DSP era indicada a alínea c) do n.º 1 do artigo 152.º do EMFAR, mas nos registos da DARH constava, incorretamente, a alínea b)¹²¹.
 - na indicação da situação do militar – nos registos da DARH constava a correta situação de reserva [fora da efetividade], mas na DSP ainda se registava a reserva em efetividade de serviço. A DSP informou que “as divergências apontadas decorrem, essencialmente, da inexistência de uma base de dados única, partilhada por todas as aplicações do Comando do Pessoal, persistindo a necessidade de manter um elevado número de fluxos documentais em suporte papel e uma significativa intervenção humana no processo” e que “no sentido de evitar este tipo de divergências foram já estabelecidos mecanismos de coordenação com a DARH”¹²².
78. Verificou-se, por outro lado, existirem divergências entre os mencionados registos da amostra, com impacto nas remunerações processadas, nas seguintes situações (Anexo 5):
- na posição e nível remuneratórios fixados legalmente, no montante de 9 m€. A DSP informou que, tendo sido solicitada à DARH a confirmação das posições remuneratórias corretas, serão adotadas “(...) as medidas que permitam corrigir as

¹²⁰ Militar NIM: 10933084; cfr. resposta ao Pedido 9 ponto 19 a DSP informou que “(...) efetivamente assiste-se a um lapso na redação da alínea correta, aquando da respetiva transcrição para a nota de cálculo da remuneração de reserva” e que “a correção do referido lapso foi já efetuada”.

¹²¹ Militar NIM: 11243875; cfr. resposta ao Pedido 9 ponto 19 a DSP informou que o militar “transitou para aquela situação nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 152.º do EMFAR”. Em sede de contraditório, o CEME confirmou que “(...) o militar com o NIM 11243875 transitou efetivamente para a situação de reserva (...), nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 152.º do EMFAR”.

¹²² Militares NIM: 10224882; 8230782; 4346081; 14338377; 19306679; cfr. resposta ao Pedido 9 ponto 18.

*divergências ocorridas (...) e caso se verifique a necessidade, serão processados os respetivos acertos decorrentes de alterações verificadas*¹²³;

- existiam registos de abonos processados pela DSP a militares que não existiam no ficheiro da DARH, que totalizam 55 m€ [valor ilíquido]¹²⁴. Da análise das situações, concluiu-se que as divergências nos ficheiros não constituem erros e foram causadas pela dessincronia na atualização de bases de dados diferentes¹²⁵;

A DSP informou que já foram definidos e implementados mecanismos de coordenação entre a DARH e a DSP e que a solução “*passa, necessariamente, pela adoção de uma base de dados única para suporte da gestão dos recursos humanos e do processamento e pagamento de vencimentos, sendo que neste âmbito se aguardam os desenvolvimentos, em curso no M_DN, relativos à implementação do módulo SIG-RHV*”.

Em sede de contraditório, o CEME informou que “*(...) estão a ser analisadas as divergências detetadas e implementados mecanismos de verificação que, no futuro, permitam suprimir as discrepâncias ocorridas. E, caso se mostre necessário, serão processados os respetivos acertos*”.

79. Quanto aos militares na situação de reserva na efetividade de serviço, em exercício de funções em cargos dirigentes (ou equiparados) no Ramo, verificou-se que as remunerações (incluindo as despesas de representação) são suportadas pelo Exército que efetua as correspondentes e devidas reduções remuneratórias.
80. As remunerações dos militares na situação de reserva ocupando cargos fora do Ramo, são, em regra, suportadas pelas entidades onde exercem funções^{126,127}. Neste âmbito, verificou-se, por amostragem, que dois militares que estavam a ser abonados pelas entidades onde se encontravam a exercer cargos dirigentes ou equiparados foram também abonados pelo Exército durante 3 meses do ano de 2011¹²⁸.

¹²³ e.g. militares (posição/nível remuneratório) seguintes: NIM 4462665 (DSP: 2/73; DARH: 1/69); 11387278 (DSP: 2/23; DARH: 1/22); 5552974 (DSP: 2/43; DARH: 1/41) e 73666572 (DSP: 2/43; DARH: 1/41); 7542475 (DSP: 2/43; DARH: 1/41); cfr. resposta ao Pedido 11 ponto 1. Em sede de contraditório, o CEME informou que relativamente ao militar NIM 11387278 “*(...) a sua posição remuneratória foi consolidada, por força do n.º 1 do Despacho 2602/2012, de 30 de dezembro de 2011, de Suas Exas. o Ministro de Estado e das Finanças e o Ministro da Defesa Nacional, por forma a salvaguardar o princípio da antiguidade no posto*”.

¹²⁴ Embora **sem impacto** nas remunerações processadas, existiam também militares no ficheiro da DARH que não constavam no da DSP.

¹²⁵ Cfr. resposta ao Pedido 11 ponto 2: “*as divergências evidenciadas decorrem do facto de os militares referenciados já se encontrarem na situação de reserva a 31 de dezembro de 2011, no entanto, por existirem bases de dados diferentes que não permitem uma atualização simultânea, constata-se que a DARH atualiza a sua base de dados praticamente no imediato, enquanto que na DSP, essa atualização só se verifica quando rececionada a contagem do tempo de serviço do militar, que permite o cálculo da sua remuneração de reserva e consequente processamento/atualização no SVE*”. Em sede de contraditório, o CEME informou, relativamente aos militares NIM 161669763, 4751277 e 15881773 “*(...) que, apesar de não terem sido incluídos no ficheiro fornecido, constam efetivamente da aplicação informática das posições remuneratórias da DARH, não constituindo, nesta medida, qualquer divergência com o processado pela DSP*”.

¹²⁶ No relatório n.º 877/2011 a IGF recomendou ao CEME que se “*proceda ao apuramento integral da situação dos militares em funções dirigentes nos serviços centrais do M_DN e consequente correção da taxa de redução dos respetivos vencimentos pagos pelo ramo*”.

¹²⁷ Cfr. resposta ao Pedido 7 ponto 1.

¹²⁸ Ao militar NIM 19384073, nos meses de julho a setembro de 2011, foram abonados 6.709 € e ao militar NIM 02514472, relativamente aos meses de junho a agosto de 2011, foram abonados 6.120 €.



De acordo com os esclarecimentos adicionais comprovados foram efetuadas as reduções remuneratórias, tendo o Exército regularizado os referidos processamentos de remunerações ainda no decurso do ano de 2011¹²⁹.

81. A CGA não planeou qualquer ação de fiscalização a eventuais situações de acumulação de remunerações por exercício de funções em entidades públicas com remunerações de reserva ou de pré-aposentação, face ao entendimento de que *“compete aos Serviços processadores das referidas remunerações efetuar esse controlo”*¹³⁰.

Em sede de contraditório, a CGA informou que *“(…) os reservistas das Forças Armadas não são abonados pela CGA (…). Apenas quando os militares transitam da situação de reserva para a situação de reforma é que o abono passa a ser efetuado pela CGA e esta procede (…) ao controlo da acumulação das pensões abonadas com eventuais rendimentos devidos pelo exercício de funções públicas, sendo que o mesmo é efetuado mediante o mecanismo previsto no artigo 152.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro”* e que o *“(…) o controlo do cumprimento do regime previsto nos artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, por parte da CGA, é efetuado a posteriori, sem prejuízo da responsabilidade que recai sempre, em primeira linha, sobre os serviços onde os aposentados ou reservistas exercem funções que devem, antes de procederem a uma eventual contratação, observar o disposto naqueles comandos legais” (…)*.

A CGA tem competência para *“executar e fazer cumprir todas as normas que”* regulam o seu objeto de atividade, em particular o EA, conforme resulta da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho, competência esta, herdada do Decreto-Lei n.º 84/2007, de 20 de março, que para além desta, transmitiu a [competência] que atualmente consta da alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º daquele diploma e que consiste em *“assegurar a gestão e controlo das quotas dos subscritores e das contribuições de entidades”*. Para garantir a eficácia da sua ação de controlo, ainda que *a posteriori*, a CGA dispõe agora do importante instrumento de troca informações com a Autoridade Tributária nos termos do artigo 152.º da Lei n.º 83-C/2013.

82. Compete ao Exército [e aos outros Ramos], enquanto entidade processadora de remunerações, garantir a existência de instrumentos de controlo da observância dos artigos 78.º e 79.º do EA, aplicados aos militares na reserva¹³¹, exigência que é reforçada pelas disposições do n.º 1 do artigo 15.º e n.º 2 do artigo 16.º e artigo 20.º do EMFAR.

Cumprimento do Decreto-Lei n.º 261/2009, de 28 de setembro

83. No final de 2009, o efetivo máximo de militares dos QP (oficiais e sargentos), no ativo, autorizado a prestar serviço no Exército¹³² foi reduzido globalmente em 667 militares, valor a atingir faseadamente até 1 de janeiro 2013¹³³, ficando os militares excedentários em cada posto do quadro especial a que pertencem na condição de supranumerários¹³⁴.

¹²⁹ Cfr. Exército - email de 3 de outubro de 2013.

¹³⁰ Cfr. ofício da CGA n.º 618, de 16 de setembro de 2011.

¹³¹ Cfr. n.º 6 do artigo 78.º e n.º 1 do artigo 79.º do EA por força do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de Dezembro, que derogou o n.º 6 do artigo 121.º do EMFAR: *“O disposto nos artigos 78.º e 79.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 179/2005, de 2 de Novembro, tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, gerais ou excecionais, em contrário, sem prejuízo do disposto no número seguinte”*.

¹³² Cfr. Decreto-Lei n.º 202/93, de 3 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 60/2006, de 21 de março [7064 efetivos].

¹³³ Cfr. Decreto-Lei n.º 261/2009, de 28 de setembro [6400 efetivos a atingir até 1 de janeiro de 2013]. O faseamento foi definido pelo despacho conjunto do MEF e do MDN n.º 14376/2010, de 15 de setembro [6899 efetivos no ano de 2010], (para 2011 não foram fixados efetivos máximos).

¹³⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 261/2009.

84. Surpreendentemente, o diploma não previu nenhum mecanismo que permitisse a afetação desses militares excedentários¹³⁵. Não sendo possível legalmente despedir militares do quadro com base no critério de redução de efetivos e, não tendo sido prevista a sua passagem compulsiva à reserva, o Comando do Pessoal do Exército¹³⁶ analisou as duas opções possíveis: *i*) colocar alguns desses efetivos excedentários em estruturas fora do Ramo; *ii*) incentivar a passagem à reserva.
85. A opção *i*) de colocação em estruturas fora do Exército, dentro e fora das Forças Armadas, estava limitada pelos quantitativos máximos estabelecidos no Despacho n.º 9875/97¹³⁷, que nunca foi atualizado, pela existência de postos a preencher e pela satisfação dos perfis requeridos nestes postos. A conjugação de todos estes fatores não permitia a absorção significativa e no curto prazo dos excedentários.
86. A opção *ii*) de transição para a reserva requeria a satisfação dos requisitos dos artigos 152.º e 154.º do EMFAR.
87. Nas situações de passagem automática à reserva por limite de idade ou de permanência no posto ou de preterição na promoção (cfr. alínea a) do artigo 152.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 154.º do EMFAR, respetivamente) a transição é automática e imperativa e o militar que passa à situação de reserva tem direito a, sem interrupção, completar o tempo máximo de serviço efetivo na reserva em efetividade de serviço independentemente do quantitativo fixado¹³⁸.
88. Nas restantes situações (cfr. alíneas b) e c) do artigo 152.º do EMFAR), a iniciativa cabe ao militar que, porque se pressupõe que tem interesse na passagem à reserva, fica sujeito ao período de espera de 1 ano para retornar, também a seu pedido, à efetividade de serviço (cfr. n.º 4 do artigo 155.º do EMFAR).
89. Esta espera de 1 ano entre a passagem à reserva e o retorno à efetividade de serviço é pois uma penalização aos militares que, por seu interesse, requerem a passagem à reserva; tal período de espera não faz sentido quando a passagem à reserva se faz no interesse da instituição, razão porque não é exigível na alínea a) do artigo 152.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 154.º do EMFAR. Assim, no espírito da lei, a interpretação sistemática do n.º 4 do artigo 155.º do EMFAR é que o período de espera de 1 ano seja aplicável restritivamente apenas quando os militares requerem a passagem à reserva por seu interesse (a restrição não é explícita porque redundante com a expressão da vontade livre do militar concretizada no requerimento).

¹³⁵ Aliás, o mesmo se verifica com as disposições posteriores com idêntico objetivo: o Decreto-Lei n.º 211/2012, de 21 de setembro (que revogou o Decreto-Lei n.º 261/2009) fixou os efetivos a atingir até 31 de dezembro de 2012 [6562] e 31 de dezembro de 2013 [6335].

¹³⁶ Informação DARH n.º 484/2011, de 18 de outubro.

¹³⁷ Que concretiza os limites previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º do EMFAR.

¹³⁸ Cfr. n.º 5 do artigo 121.º do EMFAR.



90. Ora a opção *ii*) de passagem à reserva pelos militares excedentários só seria exequível se estes tomassem a iniciativa de a requerer. Se não a requeressem, o pior que lhes poderia acontecer seria aguardarem no ativo, na condição de excedentários, que atingissem os limites de idade e de permanência no posto sendo então automaticamente colocados na situação de reserva (cfr. alínea a) do artigo 152.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 154.º do EMFAR), mas com a garantia de poderem completar o tempo máximo de serviço efetivo na reserva em efetividade de serviço independentemente do quantitativo fixado (cfr. n.º 5 do artigo 121.º do EMFAR).
91. Assim, só seria previsível que os militares requeressem livremente a passagem à reserva, e a tal não eram obrigados, se, embora sensibilizados pela dificuldade da instituição militar em cumprir a redução imposta, não ficassem prejudicados nos seus direitos, o que implicava que pudessem completar o tempo de serviço na situação de reserva em efetividade de serviço.
92. É neste contexto jurídico de redução de efetivos no ativo, imposta pelo Decreto-Lei n.º 261/2009, que o CEME emitiu o despacho n.º 238/CEME/2011. Neste diploma regulamentar, por um lado, restringem-se as condições de permanência na reserva aos militares com a totalidade do tempo de serviço militar efetivo e, por outro, determina-se a aceitação de pedidos simultâneos¹³⁹ de passagem à reserva e de posterior e imediata passagem à situação de reserva em efetividade de serviço para os militares que não tivessem completado o tempo de serviço efetivo.
93. Quanto aos militares no ativo e na reserva em efetividade de serviço no Ramo, no triénio de 2010 a 2012, verificou-se que foram cumpridos os limiares globais estabelecidos, e, desta forma, a redução de efetivos militares do ativo no Ramo até 31 de dezembro de 2012, determinada pelos Decretos-Lei n.º 261/2009 e n.º 211/2012, e facilitada pelo despacho n.º 238/CEME/2011.
94. Mas, tendo em atenção que o número de militares do ativo em efetividade de serviço no Ramo já se situa aquém do limiar autorizado (em 2012, a folga era de 1.465 militares: 558 oficiais e 907 sargentos) (Anexo 6) deve ser reavaliada a continuidade do despacho n.º 238/CEME/2011 que era justificado por razões circunstanciais e excecionais.
- Em sede de contraditório, o CEME informou que o Despacho n.º 238/CEME/2011, de 30 de dezembro, foi revogado pelo Despacho n.º 204/CEME/2013, de 30 de dezembro.
95. Relativamente aos militares na reserva em efetividade de serviço fora do Ramo, o limiar global (oficiais e sargentos) foi cumprido em 2010, 2011 e 2012, registando-se, porém, um excesso de sargentos de 5, 21 e 48, respetivamente (Anexo 6).

¹³⁹ A simultaneidade dos requerimentos é tida como uma indicação que o pedido se faz também no interesse da instituição, o que permite uma interpretação restritiva do n.º 4 do artigo 155.º do EMFAR. Por isso, o militar que apresente apenas o pedido de passagem à reserva tem de aguardar 1 ano antes de poder retornar, a seu pedido, à efetividade de serviço.

96. Relativamente aos militares do ativo em exercício de funções fora do Ramo, o limiar global não foi cumprido em 2010, 2011 e 2012, registando-se, contudo, um excesso decrescente de 352, 188 e 62 militares, respetivamente (Anexo 6).

Em sede de contraditório, o CEME informou que “(...) *tal facto teve origem na necessidade de o Exército ter de dar resposta aos sucessivos pedidos de pessoal que lhe foram endereçados, quer pelo EMGFA, quer pelas diversas Direções-Gerais do Ministério da Defesa Nacional e demais órgãos e instituições externos à estrutura das Forças Armadas (...)*”.

O TC afirma que o Exército [e os restantes Ramos] só devem satisfazer seletivamente as solicitações endereçadas até ao limiar global fixado.

97. Relativamente aos militares na reserva fora da efetividade de serviço, registou-se, entre 2010 e 2012, um acréscimo de 1049 (174%) militares, conforme quadro seguinte.

Quadro 2 - Militares na reserva fora da efetividade de serviço

| Categoria | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------|-------------|--------------|--------------|
| Oficiais | 210 | 469 | 531 |
| Sargentos | 392 | 758 | 1119 |
| Praças | 0 | 2 | 1 |
| Total | 602 | 1.229 | 1.651 |

Fonte: Exército (DARH) - Resposta ao Pedido 14.

98. Relativamente a situações de regresso à efetividade, autorizadas nos anos de 2011 a 2013, sem que tivesse decorrido um ano sobre a passagem à reserva¹⁴⁰, verificou-se que foi autorizada a prestação de serviço efetivo¹⁴¹:

- a) a militares¹⁴² com mais de 36 anos de tempo de serviço efetivo (TSE) fundamentada, na sua maioria, na alínea a) do n.º 2 do artigo 155.º do EMFAR [por decisão do CEM]; verificaram-se porém casos em que a fundamentação se baseou na alínea c) do n.º 2 do artigo 155.º do EMFAR [“*a requerimento do próprio*”] conjugada com o n.º 1 do Despacho n.º 238/CEME/2011¹⁴³, aplicável apenas a “*casos excecionais motivados pelo superior interesse do Exército*”;
- b) a militares¹⁴⁴, com mais de 31 anos de TSE, indevidamente fundamentada no n.º 2 e no n.º 8 do Despacho n.º 238/CEME/2011, uma vez que este n.º 8 é aplicável apenas a militares “*que não tenham 31 anos de serviço efetivo*”;

¹⁴⁰ Cfr. n.º 4 do artigo 155.º do EMFAR, o período de espera de 1 ano é aplicável aos militares que transitem para a reserva por sua iniciativa e regressem à efetividade a seu pedido.

¹⁴¹ Cfr. ficheiro “*Reserva Efetividade_TC*” atualizado pelo ficheiro “*Pedido_14*”.

¹⁴² E.g. militares NIM 9989572, 1377472, 75159975, 74738173, 62253575, 19519074, 19384073, 10528774, 8593074, 7355876, 2007474, 270375.

¹⁴³ E.g. militar NIM 7930377.

¹⁴⁴ E.g. militar NIM 19954481. Em sede de contraditório, o CEME confirmou que este militar “(*...*) *à data, já tinha, de facto, 31 anos de tempo de serviço efetivo, foi detetado que o regresso à efetividade de serviço se encontra erradamente fundamentado, estando esta situação a ser alvo de regularização (...)*”.



- c) a militares¹⁴⁵, em cargos fora do âmbito das FA, com fundamento no n.º 5 do artigo 121.º do EMFAR e no n.º 9 da Portaria n.º 1247/90, de 31 de dezembro, sem que a prestação de serviço efetivo tenha sido autorizada por “*despacho conjunto dos Ministros da Defesa Nacional e da tutela*”.

Em sede de contraditório, o CEME informou que “*(...) foi tida em consideração a chamada de atenção para os regressos à efetividade de serviço dos militares que foram colocados fora do âmbito das FA, sem a prévia autorização por “despacho conjunto dos Ministros da Defesa Nacional e da tutela”, situação que será alvo de particular cuidado em eventuais casos futuros (...)*”.

99. Relativamente a esta matéria verificou-se ainda que, no que respeita ao fundamento legal do regresso à efetividade de alguns militares, há incoerência entre a informação constante nas colunas do ficheiro fornecido¹⁴⁶ e entre este e a correspondente documentação de suporte¹⁴⁷;
100. As situações referidas nos pontos anteriores carecem de atempada regularização, que em primeira linha, poderá passar pelo processo de revisão do EMFAR, atualmente em curso, devendo este ainda acautelar, *in futurum*, a repetição de tais irregularidades, eventualmente, com a imposição de prazos quanto à obrigação *de facere*, com a inerente responsabilização daqueles, que a eles estando obrigados, não lhes deem, em tempo, o necessário cumprimento.

Abonos

101. Em 2011, de um total de 233 M€ de despesas com pessoal, 191 M€ (82%) respeitavam a militares no ativo e 42 M€ (18%) a militares na reserva (Anexo 7).

Novo Estatuto Remuneratório

102. Na presente auditoria, as remunerações auferidas pelos militares na reserva já correspondem às da TRU – Tabela Remuneratória Única estabelecida no novo ER¹⁴⁸, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2010. As lacunas e ambiguidades evidenciadas pelo texto legal do ER, a par da coexistência de diplomas com especificidades intra e inter-Ramos nas FA¹⁴⁹ e da difícil observância, em simultâneo, dos princípios da LVCR e do ECM e das normas restritivas das leis do OE para 2010 e 2011¹⁵⁰, constituíram a

¹⁴⁵ E.g. militares NIM 17800677, 6255680, 19973689, 15478784 e 4132282. Em sede de contraditório, o CEME informou que “*a matéria em consideração não se aplica aos militares NIM 06255680, colocado no EMGFA, e (...) NIM 19973689, colocado no Instituto de Odivelas*”. Mais informa que “*ao militar com o NIM 04132282 que prestou serviço no Campo de Tiro de Alcochete, o qual integra a estrutura das Forças Armadas, não se lhe aplica o disposto no n.º 9 da Portaria n.º 1247/90, de 31 de dezembro. Esta situação ocorreu meramente por lapso e será alvo de regularização imediata*”.

¹⁴⁶ E.g. militar NIM 6214282.

¹⁴⁷ Colunas “*Fundamento legal*” e “*Ao abrigo do n.º 8 do Desp 238/CEME/2011 (S/N)*”. Em sede de contraditório, o CEME confirmou que “*a discrepância se encontra vertida na coluna do ficheiro fornecido (...)*”.

¹⁴⁸ Decreto-Lei n.º 296/2009, de 14 de outubro.

¹⁴⁹ LOBOFA, leis orgânicas dos Ramos.

¹⁵⁰ Lei n.º 3-B/2012, de 28 de abril e Lei n.º 55-A/2010, respetivamente.

complexa moldura de aplicação do ER, designadamente do regime de transição previsto nos seus artigos 31.º a 33.º¹⁵¹.

103. A adoção de procedimentos comuns que garantissem a aplicação harmoniosa do ER no seio das FA revelou-se, então, essencial, tendo os CEM de cada Ramo emitido as Instruções Técnicas necessárias¹⁵², que foram operacionalizadas pelas respetivas estruturas de gestão de pessoal.
104. Posteriormente, na sequência do forte impacto na despesa orçamental decorrente da aplicação do ER, o MEF – Ministro de Estado e das Finanças e o MDN determinaram à IGF a realização urgente de auditorias às despesas com pessoal nas FA. Apoiando-se num entendimento jurídico da lei parcialmente dissonante do que enformava as referidas Instruções Técnicas¹⁵³, as auditorias da IGF concluíram designadamente pela desconformidade de milhares de movimentos de transição, incluindo promoções, progressões e arrastamentos, para a nova TRU¹⁵⁴.
105. Contudo, a IGF, no seu relatório, afirma que *“o legislador não estabeleceu uma ordem de precedência para a produção de efeitos nessa mesma data, relativamente àquela transição, de outros previsíveis procedimentos, como sejam as promoções e as progressões. (...) Compreensivelmente, a opção tomada [nas Instruções Técnicas] foi a mais favorável às expectativas dos interessados (...). Entendemos que, sem prejuízo de estarmos perante uma opção gestionária, a mesma deveria ter sido tomada de modo mais consonante com critérios de economia e com as medidas de consolidação orçamental e de redução da despesa pública”*¹⁵⁵.
106. Neste contexto, e ainda no âmbito do XVIII Governo Constitucional, o MDN determinou a regularização das situações identificadas¹⁵⁶ e a preparação de medidas

¹⁵¹ O regime prevê que o reposicionamento dum militar tenha efeitos de arrastamento nas posições de outros militares do mesmo e dos outros Ramos, em homenagem ao princípio do respeito pela antiguidade no posto consagrado no EMFAR.

¹⁵² E.g. Instrução Técnica anexa ao despacho n.º 218/CEME/2009, de 15 de dezembro, do CEME; Instrução Técnica aprovada por despacho do CEMA de 6 de janeiro de 2010. A aprovação de regulamentos insere-se nas competências próprias dos CEM para *“dirigir, coordenar e administrar o respetivo ramo”* (cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º da LOBOFA). Mas, como os Estados-Maiores das FA estão inseridos na administração direta do Estado com autonomia administrativa, a competência financeira dos CEM apenas se cingiria à prática de atos de gestão corrente (vide artigos 3.º e 4.º do RAPE), sendo questionável que tal abrangesse a alteração da posição remuneratória por efeitos de arrastamento não fora os poderes para tal expressamente estabelecidos no n.º 3 do artigo 31.º do ER. Por outro lado, a eficácia orçamental de tais despachos legais carecia da prolação de despacho conjunto do MEF e do MDN (cfr. n.º 6 do artigo 31.º do ER), à data, não emitido, sendo contudo, tal omissão sanada pelo despacho conjunto n.º 12713/2011, de 9 de setembro.

¹⁵³ Designadamente, quanto à progressão subsequente ao 1.º posicionamento remuneratório, quando este fosse num nível remuneratório automaticamente criado, à possibilidade de múltiplos arrastamentos induzidos por progressões e promoções realizadas em qualquer dos Ramos, à permanência mínima nos níveis remuneratórios, etc., considerando, nessa medida, que os regulamentos dos CEM eram inovatórios e, portanto, ilegais.

¹⁵⁴ Em 2010, antes da conclusão do processo, ocorreram no Exército, na Marinha e na Força Aérea cerca de 28; 11,6; e 20,6 mil movimentos, respetivamente, com um impacto aproximado de 2,6; 1; e 1,1 M€/mês, respetivamente.

¹⁵⁵ Cfr. pontos 20 e segs. do Anexo 1 – Análise Jurídica do Relatório da IGF n.º 364/2011 (intercalar).

¹⁵⁶ Refira-se que o CCEM alertou, em diversos memorandos, em 2011, que a aplicação do diploma, na interpretação restrita defendida [pela IGF], originaria situações de regressão (impossibilitadas designadamente pela salvaguarda do artigo 33.º do ER) e inversões remuneratórias (violando o princípio da antiguidade no posto) com efeitos gravosos para a instituição militar.



legislativas necessárias¹⁵⁷, enquanto o MEF homologou os correspondentes relatórios e determinou o seu envio ao TC¹⁵⁸.

107. Já na vigência do XIX Governo Constitucional, o despacho conjunto do MEF e do MDN n.º 12713/2011, de 9 de setembro¹⁵⁹, determinou que se procedesse à reconstituição casuística das situações consideradas irregulares, mas manteve “*intactos os efeitos financeiros já produzidos pelos procedimentos de transição e arrastamento, adotados*” afastando “*a reposição de valores pecuniários pagos na decorrência de tais procedimentos*”.
108. Dado que o MEF é signatário do referido despacho conjunto n.º 12713/2011, considera-se que utilizou a prerrogativa, prevista no n.º 1 do artigo 39.º do RAPE, de relevação total da reposição de quantias justificada, como se afirma no despacho, em omissão regulamentar e em razões de equidade e de interesse público de excepcional relevo¹⁶⁰. A previsão de milhares de requerentes, que desconheciam que era indevida a não efetivação de desconto¹⁶¹, a solicitar a relevação da reposição justifica a prolação do referido despacho antecipado de relevação coletiva.
109. Em abstrato, a relevação total das quantias a repor pelos beneficiários, exercida pelo MEF, faz com que o Erário Público assumira o dano efetivo e, conseqüentemente, desonere os eventuais responsáveis pela sua reparação, tudo na proporção da abrangência da relevação. Se assim não fosse, designadamente em caso de relevação total, tais responsáveis veriam coartados os seus direitos, quer para exigir que a entidade processadora acionasse as ações de reposição dos pagamentos indevidos e

¹⁵⁷ Despacho de 14 de junho de 2011, determinando que “(...) Os Ramos devem proceder de imediato a regulação de situações ilegais que tenham sido identificadas pela IGF” e a “DGPRM que faça de imediato uma proposta de medidas legislativas que permitam corrigir as disfuncionalidades também identificadas pela IGF (...)”.

¹⁵⁸ Relatórios intercalares da IGF n.ºs 364/2011, 523/2011 e 525/2011, homologados por Despacho n.º 211/11/MEF, de 3 de junho. Os relatórios não foram sujeitos a contraditório pessoal, tendo a IGF informado pelo ofício n.º 2102, de 29 de julho de 2011, que “*não efetuámos contraditório pessoal em qualquer dos processos*” e que as auditorias tinham “*como objetivo a monitorização do processo de execução orçamental e a eventual reposição da legalidade (...)*”. Os relatórios foram presentes ao Ministério Público junto do TC que, em face daquela omissão de formalidade essencial (cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º da LOPTC) que tem sido jurisprudencialmente entendida como configurando nulidade insuprível, despachou no sentido do seu arquivamento em 6 de setembro de 2011.

¹⁵⁹ O despacho conjunto n.º 12713/2011 determina que: “1 - Os três ramos das Forças Armadas procedam, até 31 de outubro de 2011, à reconstituição casuística das situações identificadas conformando as atuais situações jurídicas dos militares das Forças Armadas resultantes dessas situações, tendo por referência a situação dos militares a 31 de dezembro de 2009. 2 - Os três ramos das Forças Armadas conformem as atuais situações jurídicas dos militares das Forças Armadas às existentes em 31 de dezembro de 2010, de forma a efetivar o cumprimento do disposto no n.º 16 do artigo 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, impedindo a realização de quaisquer valorizações remuneratórias que não caibam no âmbito das exceções consagradas no referido normativo. 3 - Os procedimentos de reconstituição das situações referidas sejam objeto de acompanhamento conjunto pela Inspeção-Geral de Finanças, pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional e pela Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar do Ministério da Defesa Nacional”.

¹⁶⁰ No despacho defende-se a não reposição pela aplicação dos princípios constantes no n.º 4 do artigo 282.º da Constituição, no artigo 66.º da Lei do Tribunal Constitucional e no artigo 76.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, quanto aos efeitos decorrentes da declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade ou da ilegalidade de normas legais ou regulamentares. A referência aos princípios reforça a justificação da aplicação da medida excepcional consagrada no RAPE, mas não se afigura pacífico que a analogia das situações com as que permitem disposições específicas nas decisões do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal Administrativo permita ao Governo ampliar a sua competência administrativa e financeira.

¹⁶¹ Satisfazendo o requisito do n.º 2 do artigo 39.º do RAPE.

ainda não prescritos¹⁶², cuja cobrança efetiva se repercutiria no cálculo do dano a reparar (para que não houvesse enriquecimento sem causa do Estado), quer para acionarem, na jurisdição competente, o direito de regresso contra terceiros por efetivação de reposição decretada pelo TC.

110. No caso em análise existe desconformidade na aplicação do ER face à interpretação jurídica defendida pela IGF. Mas, a diferente interpretação jurídica, concretizada nas Instruções Técnicas, está dentro do leque de interpretações possíveis e *per se* não constitui infração financeira de qualquer natureza – reintegratória¹⁶³ ou sancionatória. Tal regulamentação emitida pelo CEME¹⁶⁴ (e pelos outros CEM) pretendia uniformizar operacionalmente o pouco claro e insuficientemente densificado ER¹⁶⁵ - a fonte do problema.
111. É oportuno recordar o alerta recorrente do Sr. Presidente da República sobre a qualidade das normas jurídicas: *“É necessário legislar com mais rigor, mas sobretudo com mais ponderação e prudência e com maior sentido de adequação à realidade. A pretensão de mudar a realidade da vida pela força da lei raramente produziu bons resultados. Em alguns casos, as leis produzem até efeitos contrários às pretensões dos legisladores”*¹⁶⁶.

A propósito, regista-se a participação tardia da DGPRM – Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar em todo este processo, quando nos termos da sua lei orgânica competia-lhe *“propor e avaliar as medidas relativas aos vínculos, carreiras e remunerações do pessoal militar, militarizado e civil das Forças Armadas”*¹⁶⁷.

¹⁶² Cfr. artigos 40.º e 41.º do RAPE.

¹⁶³ Ainda que hipoteticamente se considerasse as Instruções Técnicas como causa da aplicação irregular do ER e dos consequentes pagamentos indevidos, a responsabilização do seu emissor por infração reintegratória esbarraria com a anulação do pressuposto de facto para tal, por causa da relevação total das reposições (admitindo que o dano do Erário Público era não superior ao montante total das reposições relevadas). Acresce que a ausência de elementos que iniciem culpa grave na atuação do CEME impedem também a sua responsabilização por não preenchimento deste pressuposto subjetivo.

¹⁶⁴ Note-se que os ordenadores e pagadores factuais das remunerações tidas por irregulares – Comandos de Pessoal e de Logística – apenas cumpriram, e a tal eram obrigados pelo dever constitucional de obediência à hierarquia, regulamentos válidos emitidos pelo CEME no uso do seu poder regulamentar.

¹⁶⁵ No Anexo 1 – Análise Jurídica do Relatório da IGF n.º 364/2011 (intercalar) afirma-se: *“Considerando a produção de efeitos na esfera jurídica dos militares da transição para a tabela remuneratória única em 1 de Janeiro de 2010, o legislador não estabeleceu uma ordem de precedência para a produção de efeitos nessa mesma data, relativamente àquela transição, de outros previsíveis procedimentos, como sejam as promoções e as progressões. Numa ótica de alinhamento com as medidas de consolidação orçamental e de redução da despesa pública (...) deveriam ter realizado a transição após as promoções e/ou progressões, porquanto a sua realização em primeiro lugar – como sucedeu – implicou, por aplicação da “regra de arrastamento”, maior despesa pública, dado que o número de militares “arrastados” foi superior ao que seria “arrastado” caso a transição tivesse sido realizada em último lugar. Compreensivelmente, a opção tomada foi a mais favorável às expectativas dos interessados (...). Entendemos que, sem prejuízo de estarmos perante uma opção gestionária, a mesma deveria ter sido tomada de modo mais consonante com critérios de economia e com as medidas de consolidação orçamental e de redução da despesa pública”*.

¹⁶⁶ Intervenção do Presidente da República na Abertura do Ano Judicial de 2009, Supremo Tribunal de Justiça, 27 de Janeiro de 2010.

¹⁶⁷ Cfr. alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Regulamentar 21/2009, de 4 de Setembro.



112. Pelo citado despacho conjunto n.º 12713/2011 foi ainda criada uma comissão de acompanhamento, integrada pela IGF, a qual veio a propor num memorando¹⁶⁸ um conjunto de orientações que foram genericamente acolhidas pelo despacho conjunto do MEF e do MDN n.º 2602/2012, de 30 de dezembro de 2011. Este, derrogando o despacho n.º 12713/2011, determinou designadamente a consolidação da posição remuneratória nos casos de inversão remuneratória e fixou a data de 1 de janeiro de 2012 para reconstituição das situações¹⁶⁹.
113. Consequentemente, o CEME aprovou as listas nominativas de posicionamento de todos os militares do Exército, ordenando à DSP que procedesse ao reajuste do processamento das remunerações dos militares cuja transição para o novo ER fora “deficientemente” aplicada, que tiveram valorizações remuneratórias não enquadradas nas exceções previstas ou que se encontravam em situação de inversão remuneratória^{170,171}.
114. O *terminus* formal¹⁷² deste atribulado processo de transição para o novo ER ocorreu, já em 2012, com a publicação do despacho conjunto do MEF e do MDN n.º 9878-A/2012, de 20 de julho¹⁷³.

¹⁶⁸ Memorando de 20 de outubro de 2011.

¹⁶⁹ O despacho conjunto n.º 2602/2012 determina designadamente que: “1 - Cada um dos ramos das Forças Armadas elabore uma lista com a identificação individualizada dos militares que se encontram nas situações de inversão remuneratória relativamente aos quais é consolidado o posicionamento remuneratório atual, por forma a salvaguardar o princípio da antiguidade no posto. 2 - Seja concluído o processo de reconstituição e sequente processamento remuneratório, nos termos propostos no presente Memorando, para os restantes militares que, nos termos do n.º 1 do despacho n.º 12713/2011, deverão ser objeto de reposicionamento remuneratório. 3 - (...). 4 - Atentas as dificuldades técnicas verificadas na execução das determinações constantes no n.º 1 do despacho n.º 12713/2011 (...), a reconstituição casuística das situações identificadas nesse número é reportada a 1 de janeiro de 2012. 5 - Não deverá haver lugar à audiência prévia nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 103.º do CPA, com fundamento no facto de estar em causa a necessidade de contenção da despesa pública, podendo a mesma comprometer a execução e utilidade do presente despacho. 6 - Remeta-se aos ramos para execução e à Inspeção-Geral de Finanças, à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional e à Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar do Ministério da Defesa Nacional, para conhecimento e acompanhamento”.

¹⁷⁰ E relativamente aos quais se havia consolidado o posicionamento remuneratório existente nessa data, salvaguardado pelo princípio da antiguidade no posto.

¹⁷¹ Cfr. Despacho do n.º 10/CEME/12, de 18 de janeiro.

¹⁷² Os militares em que não se verificava identidade entre a posição a que, no respetivo posto, correspondia nível remuneratório cujo montante pecuniário fosse igual ao correspondente à remuneração base a que tinha direito foram, nos termos do alínea b) do n.º 1 do artigo 31.º do ER, reposicionados em “posições remuneratórias automaticamente criadas”. Verificou-se que se mantinham na situação descrita 62 militares na reserva (cfr. resposta ao Pedido 11 ponto 4 e ficheiro “Militares que se encontram em PRAC”).

¹⁷³ No despacho conjunto n.º 9878-A/2012, “Dá -se por concluído o processo relativo às situações decorrentes da aplicação do regime de transição previsto nos artigos 31.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 296/2009, de 14 de outubro, encetado na sequência do despacho n.º 12713/2011, de 9 de setembro”.

115. Em resultado do exame efetuado, à luz do enquadramento antes referido, a uma amostra aleatória de remunerações de 2011, de militares do Exército na situação de reserva, verificou-se que:
- a) dos 77 militares que integraram a amostra, 19 (25%) tinham, no mencionado processo de transição, previsto nos artigos 31.º a 33.º do ER¹⁷⁴, sido incorretamente posicionados e, conseqüentemente, abonados ao longo do ano de 2011¹⁷⁵. Em cumprimento do determinado no despacho conjunto do MEF e do MDN de 30 de dezembro de 2011¹⁷⁶, os referidos militares foram objeto de reposicionamento remuneratório, com efeitos reportados a 1 de janeiro de 2012, integrando a lista nominativa dos “*militares que regridem*”, aprovada pelo despacho n.º 10/CEME/12, de 18 de janeiro¹⁷⁷. O processamento das remunerações daqueles militares de acordo com a “*nova*” posição remuneratória, com efeitos a partir de fevereiro de 2012, foi comprovado através dos correspondentes “*boletins de vencimento*”.
 - b) as reduções remuneratórias foram aplicadas corretamente e em conformidade com o disposto no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro¹⁷⁸.

Abono por cessação definitiva de funções

116. Relativamente ao designado “*abono por cessação definitiva de funções*” verificou-se que, ao longo do ano de 2011, a aplicação das normas legais e regulamentares¹⁷⁹ resultou, nuns casos, na utilização de diferentes fórmulas de cálculo relativamente a militares em situações semelhantes, como se evidencia no Quadro 3, e noutros, em que não foi sequer possível identificar a fórmula utilizada para o cálculo do valor abonado.

¹⁷⁴ Artigo 31.º - Regime de transição para as posições remuneratórias: “1 - A transição para a nova tabela remuneratória única é efetuada nos seguintes termos: a) O militar é reposicionado na posição a que, no respetivo posto, corresponda nível remuneratório cujo montante pecuniário seja igual ao montante pecuniário correspondente à remuneração base a que tem direito, incluindo adicionais e diferenciais de integração eventualmente devidos; b) Na falta de identidade, o militar é reposicionado na posição remuneratória, automaticamente criada, cujo montante pecuniário seja igual ao montante pecuniário correspondente à remuneração base a que atualmente tem direito, incluindo adicionais e diferenciais de integração eventualmente devidos. 2 - Quando, na transição efetuada nos termos do número anterior, a remuneração base, incluindo adicionais e diferenciais de integração eventualmente devidos, seja inferior à primeira posição remuneratória prevista no anexo I ao presente Decreto-Lei, do qual faz parte integrante, para o respetivo posto, o militar é transitoriamente posicionado no nível remuneratório, automaticamente criado, de montante pecuniário igual à remuneração a que tem direito à data de entrada em vigor do presente Decreto-Lei.”

¹⁷⁵ Militares NIM: 2926187, 18657187, 3588578, 11243875, 10517677, 12616474, 10889384, 532274, 2952792, 4200385, 19749977, 11423380, 3033877, 11161778, 3363080, 3571778, 73849772, 6216582, 11161778.

¹⁷⁶ Despacho n.º 2602/2012.

¹⁷⁷ Emanado em cumprimento do disposto nos referidos despachos conjuntos do MEF e do MDN n.ºs 12713/2011 e 2602/2012.

¹⁷⁸ O artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010 (OE para 2011) estabelece as reduções remuneratórias à data de 1 de janeiro de 2011.

¹⁷⁹ Designadamente, o disposto no artigo 26.º do ER e na circular da DSP n.º 1/2013.



Quadro 3 – Fórmulas de cálculo do “abono por cessação definitiva de funções”

| Abonos previstos no ER | n.º 2 do artigo 26.º (férias vencidas) | | n.º 1 do artigo 26.º (férias vincendas) | |
|------------------------------------|--|------------------------------|---|--------------------------------------|
| | Remuneração | Subsídio de Férias/ 14.º mês | Remuneração | Subsídio de férias proporcional |
| | (A) | (B) | (C) | (D) |
| Fórmulas aplicadas pela DSP | R1=(RM x ndfv)/22 R2=(RM x ndfv)/30 | SF=RB+suplementos | R1=(RM x ndf)/30 R2=(RM x ndf)/22 | PSF1=RM/30 x ndf PSF2=RM/22 x ndf |

Legenda: ndf - número de dias de férias vincendas; ndfv - número de dias de férias vencidas e não gozados; PSF - Proporcional do Subsídio de Férias; R1 / R2 - Remuneração a abonar; RB - Remuneração Base; RM - Remuneração Mensal (RB+SCM); SF- Subsídio de Férias.

117. Deste modo, verificou-se que, em 2011, no apuramento dos “abonos por cessação definitiva de funções” relativamente a 68 militares (52 que cessaram funções em 2010 e 16 em 2011), foram efetuados cálculos das formas seguintes:

- no cálculo da remuneração das férias vencidas (relativa ao período de férias vencido em 1 de janeiro, caso ainda não gozado) a 47 militares foi corretamente aplicada a fórmula R1, a 15 militares incorretamente a fórmula R2 e para os restantes 6 não foi possível apurar a fórmula utilizada [coluna A];
- no cálculo do subsídio de férias/14.º mês correspondente ao período de férias vencido em 1 de janeiro do ano da passagem à reserva, a 58 militares foi corretamente aplicada a fórmula SF, mas relativamente a 10 militares não foi possível apurar qual a fórmula utilizada [coluna B];
- relativamente ao apuramento da remuneração das férias vincendas (correspondente a 2,5 dias por cada mês completo de serviço efetivo prestado no ano em que cessa funções), para 22 militares foi corretamente utilizada a fórmula R1, para 26 incorretamente a fórmula R2 e para os restantes 20 não foi possível apurar qual a fórmula usada [coluna C];
- para o cálculo do subsídio de férias proporcional (às férias vincendas) foi aplicada corretamente a 43 militares a fórmula PSF1, enquanto a 5 militares foi aplicada incorretamente a PSF2, sendo que para os restantes 20 não foi possível apurar qual a fórmula utilizada [coluna D].

118. Consequentemente, estima-se que os erros de cálculo totalizam 63 m€ (35 m€ para mais e 28 m€ para menos) (Anexo 8). Regista-se que, em 2013, no decorrer da auditoria, através da circular comum DSP/DARH n.º 1/2013¹⁸⁰ foram estabelecidas as

¹⁸⁰ Cfr. Anexo à circular comum DSP/DARH n.º 1/2013, de 22 de janeiro que revogou a circular da DSP n.º 03/2010, de 20 de junho, que vigorava em 2011.

normas de processamento e a clarificação das fórmulas a aplicar para o cálculo de cada uma das parcelas que constituem o “*abono de cessação definitiva de funções*”¹⁸¹.

119. Dado que as regras de processamento de remunerações (abonos e descontos) têm aplicação em massa a um amplo universo com consequências difíceis de corrigir, surpreende a inexistência de uma comissão específica, integrada pelos Comandos do Pessoal dos Ramos e pela DGPRM¹⁸²e, eventualmente, com a participação da DGAEP – Direção Geral da Administração e do Emprego Público, com competência para decidir centralmente os algoritmos de cálculo a utilizar nesse processamento. Tal comissão deveria permanecer mesmo após a centralização do processamento de remunerações prevista na Reforma “*Defesa 2020*”.

Descontos

Descontos para a CGA

120. Os descontos para a CGA foram, em geral, adequadamente efetuados, com incidência da taxa de 11% sobre a RB, os subsídios de férias e de Natal, 14.º mês e suplementos com carácter de permanência (designadamente: SCM; Suplemento de serviço aéreo; Suplemento de serviço aerotransportado).
121. Verificou-se, contudo, que não foram efetuados descontos para a CGA sobre o subsídio de férias proporcional (às férias vencidas [coluna D do Quadro 3]). No ano de 2011, esta situação abrangia 66 militares, estimando-se que os descontos não efetuados totalizam 15 m€ (Anexo 9).
122. O Exército informou¹⁸³ que, no seu entendimento apenas o subsídio de férias/14.º mês (coluna [B] do Quadro 3) tem incidência de descontos para a CGA. No entanto a CGA, relativamente a uma questão semelhante, pronunciou-se no sentido de que o subsídio de férias proporcional (às férias vencidas [coluna D do Quadro 3]) será também quotizado¹⁸⁴.

Em sede de contraditório, a CGA informou que “*(...) relativamente aos proporcionais devidos a título de subsídio de férias e de 14.º mês no ano da aposentação ou reforma, a CGA entende que sobre os mesmos incidem descontos para efeitos de aposentação e de sobrevivência, já que não perdem a sua natureza jurídica de remuneração certa e permanente, por se tratarem de prestações vencidas, nem deixam de ser considerados para efeitos de cálculo das respetivas pensões de aposentação, nos termos gerais (...)*”.

¹⁸¹ Cfr. Anexo A à circular (Quadro Resumo – Fórmulas de Cálculo), referentes ao direito a: remuneração relativa a férias vencidas e não gozadas; remuneração relativa a férias vencidas (adquiridas pelo serviço prestado no ano da suspensão ou cessação de funções); proporcionais dos subsídios de férias ($PSF = \text{subsídio de férias} \times \text{n.º de meses completos de serviço}/12$); subsídios de férias e de Natal.

¹⁸² Nos termos da sua lei orgânica compete-lhe “*propor e avaliar as medidas relativas aos vínculos, carreiras e remunerações do pessoal militar, militarizado e civil das Forças Armadas*” (cfr. alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Regulamentar 6/2012, de 4 de Setembro).

¹⁸³ Cfr. respostas aos Pedidos 9 e 13.

¹⁸⁴ Cfr. ofício CGA n.º SAC-2.2-2350, de 25 de janeiro de 2008.



Em sede de contraditório, o CEME informou que desde a entrada em vigor da circular comum n.º 1/2013, de 22 de janeiro da DSP/DARH, esta situação encontra-se “(...) *corrigida e devidamente aplicada, com a utilização de códigos de abono distintos, incidindo o desconto para a CGA sobre o proporcional do subsídio de férias*”.

Retenção de IRS

123. As retenções na fonte em sede de IRS foram efetuadas de acordo com a situação fiscal de cada militar, os rendimentos mensais auferidos e as taxas constantes das respetivas tabelas de retenção¹⁸⁵. Foi igualmente aplicada a sobretaxa¹⁸⁶ sobre o subsídio de Natal de 2011¹⁸⁷.
124. No entanto, o valor da retenção de IRS não foi arredondado para a unidade de euros inferior¹⁸⁸, tendo sido descontado a mais aos militares na reserva um montante global de 7 m€ em 2011. O Exército informou que o método de cálculo adotado difere do disposto na legislação aplicável uma vez que “o SVE calcula a retenção abono a abono, arredondando o seu valor para o cêntimo” e que “não se verifica qualquer prejuízo quer para o contribuinte, quer para a AT, já que, no final, será liquidado o imposto pelo valor devido”¹⁸⁹.

Em sede de contraditório, o CEME informou que o “(...)valor da retenção do IRS já se encontra arredondado para a unidade de euros inferior, em conformidade com o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 194/2002, de 25 de setembro”.

Descontos para a ADM

125. O Decreto-Lei n.º 105/2013 clarificou a incidência dos descontos sobre os subsídios de férias e de Natal, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006 (aditado pela Lei n.º 3-B/2010 e alterado pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011) e determinou que “os descontos (...), que incidam sobre o subsídio de Natal e o subsídio de férias (...), que à data em vigor do presente diploma estejam em falta, são entregues pelas entidades a que os beneficiários se encontram vinculados, no prazo de 60 dias a contar da entrada em vigor do presente diploma”.
126. O diploma, ao referir-se aos “descontos (...) em falta” vem clarificar aquilo que já resultava da Lei e que ainda assim era objeto de controvérsia, ou seja, que deveriam ter sido efetuados descontos para a ADM sobre os subsídios de férias e de Natal, a partir

¹⁸⁵ Aprovadas para o ano de 2011 pelo Despacho n.º 2517-A/2011, de 3 de fevereiro, do Ministro de Estado e das Finanças.

¹⁸⁶ Cfr. artigo 99.º-A do Código do IRS (aditado pela Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro): “As entidades devedoras de rendimentos de trabalho dependente e de pensões são, ainda, obrigadas a reter uma importância correspondente a 50 % da parte do valor devido do subsídio de Natal ou da prestação adicional correspondente ao 13.º mês que, depois de deduzidas as retenções previstas no artigo 99.º e as contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e para subsistemas legais de saúde, exceda o valor da retribuição mínima mensal garantida”; circular DGCI n.º 23/2011, de 3 de outubro.

¹⁸⁷ Cfr. circular DGCI n.º 23/2011, a sobretaxa de 50% é calculada sobre a RB e SCM com redução remuneratória menos as retenções efetuadas (sobre o subsídio de Natal), menos o rendimento mínimo mensal garantido (RMMG), ou seja: $\text{desconto sobretaxa} = (RB + SCM - CGA - IRS - RMMG) \times 50\%$.

¹⁸⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 194/2002, de 25 de setembro: “A importância apurada mediante aplicação das taxas de retenção é arredondada para a unidade de euros inferior”.

¹⁸⁹ Cfr. resposta ao Pedido 11 ponto 7.



Tribunal de Contas

de 29 de abril de 2010, para os beneficiários titulares inscritos após 1 de janeiro de 2009¹⁹⁰, e 1 de janeiro de 2011, para os restantes¹⁹¹.

127. Esta clarificação legislativa impunha-se, por um lado, pela ausência das indispensáveis instruções técnicas que, com o apoio técnico da DGPRM, deveriam ter precisado o alcance e conteúdo das regras a aplicar pelos Ramos e, por outro, pela falta das necessárias condições operacionais, que no hiato temporal de 2010/2011 se encontraram comprometidas, dada a instabilidade criada pelo, já de si, atribulado processo de reposicionamento remuneratório¹⁹², apenas concluído em 2012¹⁹³.
128. Em fevereiro de 2012, na fase final do referido processo de reposicionamento, o CCEM propôs ao MDN que o processamento do mês subsequente já tivesse em conta, designadamente, a inclusão dos subsídios de férias e de Natal na base de incidência da ADM e tivesse efeitos retroativos a janeiro de 2012¹⁹⁴. Tal processamento iniciou-se, mas foi quedado por instruções do MDN por estar em curso um estudo sobre o assunto. Posteriormente, o processamento foi retomado, pelo que, a partir de janeiro de 2012, o Exército passou a fazer incidir o desconto da ADM sobre 14 mensalidades^{195,196,197}.
129. Se o Decreto-Lei n.º 105/2013, veio, finalmente, precisar a base de incidência dos descontos para a ADM, já quanto à regularização das quantias atrasadas, *in casu*, as referentes aos anos de 2010 e 2011, pecou pela ambiguidade.
130. Com efeito, impôs às entidades a que os beneficiários se encontravam vinculados – as entidades processadoras de remunerações – uma obrigação de “entrega” ao IASFA, no prazo de 60 dias, das quantias remissas.
131. Na falta de lei especial em contrário, a entidade processadora de remunerações faz retenção na fonte dos descontos obrigatórios¹⁹⁸ que entrega nos cofres do Estado, exceto se essas receitas forem consignadas: é aliás o que acontece com o desconto obrigatório para a ADM¹⁹⁹, cujas receitas são consignadas ao IASFA²⁰⁰ e a ele

¹⁹⁰ Cfr. Lei n.º 3-B/2010.

¹⁹¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 29-A/2011.

¹⁹² Resultante da deficiente aplicação do Decreto-Lei n.º 296/2009.

¹⁹³ Cfr. memorando n.º 006/CCEM/2012: “(...) por razões não imputáveis aos militares, relativas à interpretação sobre a nova base de incidência a ser considerada, bem como à conclusão da transição para a nova tabela remuneratória, processo onde se verificou um elevado número de regressões remuneratórias, não puderam ser efetuados os descontos para o IASFA/ADM na sua plenitude”.

¹⁹⁴ Pelo memorando n.º 035/CEMGFA/2012, de 24 de setembro, é proposta a aprovação duma norma interpretativa do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006, que esclarecesse, entre outros aspetos, que os descontos para a ADM incidiriam sobre 14 meses de remuneração base, com efeitos a 29 de abril de 2010, para os beneficiários inscritos na ADM a partir de 1 de janeiro de 2009, e de 1 de janeiro de 2011, para os restantes beneficiários.

¹⁹⁵ Com inclusão dos subsídios de férias e de Natal.

¹⁹⁶ Cfr. resposta ao pedido 8 ponto 1.1 e pedido 10 ponto 1.

¹⁹⁷ Quanto aos descontos em falta, relativos aos subsídios de férias e de Natal de 2010 e de 2011, o CCEM entendia que se deveriam ser mantidos intactos os efeitos financeiros dos vencimentos já processados e pagos pelos Ramos por razões de equidade e de interesse público, pelo que a solução passaria pela sua relevação, em conformidade com o artigo 39.º do RAPE (cfr. memorando 06/CCEM/2012, de 28 de maio).

¹⁹⁸ Cfr. n.º 4 do artigo 77.º da LVCR.

¹⁹⁹ O desconto para a ADM é um desconto obrigatório previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 296/2009, de 14 de outubro.



entregues. O entendimento pacífico nos diversos ramos do direito público é que o papel de tal entidade é a de um intermediário operacional que, em condições normais, não se substitui ao onerado com o encargo do que lhe cabe cobrar.

132. No entanto, o Exército [bem como os demais Ramos] tinha entendido o comando de “entrega”, constante no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 105/2013, como significando que, a final, “a regularização dos descontos em falta foi integralmente suportada pelo orçamento do Exército”²⁰¹ e, portanto, a seguir à transferência para o IASFA²⁰², não tinha desencadeado os mecanismos de reposição²⁰³ junto dos beneficiários titulares relativamente aos descontos em falta para a ADM e da qual resultaram eventuais benefícios²⁰⁴.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho Directivo do IASFA informou que *“No que respeita aos valores de descontos que se encontravam em falta referentes aos anos de 2010 e 2011, os mesmos foram entregues a este IASFA, I.P., pelos respetivos Ramos aos quais pertencem os beneficiários titulares da ADM. Face ao exposto, considera este IASFA, I.P., que existiu efetivamente uma regularização dos descontos que se encontravam em falta assim como a respetiva retificação por parte dos Ramos relativamente ao conceito de remuneração base e consequentemente à forma de cálculo dos descontos a efetuar aos beneficiários titulares da ADM e a consignar a este IASFA, I.P..”*

133. O MDN, questionado pelo TC²⁰⁵ se havia emitido orientações, por si, ou por intermédio do seu Gabinete ao CEME (e aos outros CEM) que apontassem para que a obrigação de “entrega” ao IASFA dos descontos em falta para a ADM fosse interpretada como despesa a “suportar” pelo orçamento do Exército com a inerente desoneração dos beneficiários informou, por intermédio do seu Gabinete, que o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 105/2013, pretendeu autorizar que os descontos em falta fossem entregues “com recurso ao orçamento dos ramos das Forças Armadas”²⁰⁶.
134. É *jus* realçar que o MDN assume por inteiro a responsabilidade pela interpretação subjacente à atuação do Exército e dos outros Ramos que assumiram como despesa sua o encargo tributário do beneficiário [titular] da ADM relativamente aos anos de 2010 e 2011. E com isto desresponsabiliza os ordenadores e pagadores das correspondentes transferências para o IASFA, mesmo que se conclua que tais transferências eram indevidas, porque tais agentes materiais obedeceram a instruções legítimas, e a tal eram

²⁰⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 167/2005 e da alínea f) do n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 215/2009.

²⁰¹ Sendo que no Exército “a despesa foi classificada na rubrica de classificação económica 01.03.01.B0.00 – Encargos com a Saúde” (cfr. resposta ao n.º 1 do Pedido 15).

²⁰² No que respeita aos descontos da ADM em falta nos anos de 2010 e 2011, por não inclusão dos subsídios de férias e de Natal, o Exército entregou ao IASFA o montante de 732 m€ (cfr. transferência por *homebanking*, do Exército para o IASFA, de 23 de setembro de 2013). Já em fase final da auditoria, constatou-se que idêntico procedimento foi adotado pelos outros dois ramos das FA, Marinha e Força Aérea, nas importâncias de 628 m€ e de 437 m€, respetivamente (cfr. transferências por *homebanking*, da Marinha e da Força aérea para o IASFA, de 17 e de 19 de setembro de 2013, respetivamente). Em sede de contraditório o IASFA confirmou que *“No que respeita aos valores de descontos que se encontravam em falta referentes aos anos de 2010 e 2011, os mesmos foram entregues a este IASFA, I.P., pelos respetivos Ramos aos quais pertencem os beneficiários titulares da ADM”*.

²⁰³ Nomeadamente, no artigo 36.º do RAFE.

²⁰⁴ Benefícios resultantes de direitos que o IASFA não pôde suspender pela não retenção e entrega dos descontos (cfr. n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro).

²⁰⁵ Cfr. ofício do TC n.º 18771, de 05 de dezembro de 2013.

²⁰⁶ Cfr. ofício do Gabinete do MDN n.º 4599, de 16 de dezembro de 2013.

obrigados constitucionalmente²⁰⁷, provindas duma cadeia hierárquica iniciada no MDN. Acresce que, tendo o MDN sido solicitado²⁰⁸ que “*Em caso de resposta afirmativa [a ter emitido instruções ou orientações juntas] o fundamento jurídico para que a entidade processadora de remunerações suporte do seu orçamento, os descontos obrigatórios de beneficiários da ADM*” não juntou pareceres jurídicos ou informações de “estações competentes”, pelo que se qualifica como responsável direto na previsão do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.

135. Centremo-nos pois no Decreto-Lei n.º 105/2013 (que tem entre os seus subscritores a SEADN), que trata da regulação de certos aspetos dos descontos para a ADM (e de outros subsistemas de saúde).
136. Trata-se de matéria não reservada à Assembleia da República pelo que o Governo pode legislar mediante decretos-lei²⁰⁹ que têm igual valor às leis²¹⁰. Aliás foi no uso deste poder legislativo que o Governo, em 2005, pelo Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro, no contexto de criação da ADM, impôs um desconto obrigatório de 1% sobre os vencimentos e pensões base dos militares, a vigorar desde 1 de janeiro de 2006, consignando a correspondente verba ao IASFA; até àquela data os militares não descontavam para o subsistema de saúde do Ramo a que pertenciam.
137. Na hétero-interpretação sucessiva do MDN o conceito “entregar”, constante no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 105/2013, é sinónimo de “suportar orçamentalmente” e em defesa deste entendimento junta como elemento interpretativo histórico a cópia da mensagem de correio eletrónico enviada em 18 de junho de 2013, por um Adjunto do seu gabinete aos CEM dos Ramos, com conhecimento ao CEMGFA, em que se afirma que: “*os descontos não efetuados no passado sobre o subsídio de férias e de natal serem suportado[s] pelos orçamento do Ramo respetivo e não pelos militares*”.
138. Manda o n.º 2 do artigo 9.º do CC-Código Civil que “*Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso*”.
139. Ora, já vimos que o significado, em finanças públicas, do comando de “entrega” [dum desconto] dirigido a uma entidade processadora não acolhe, em princípio²¹¹, que seja esta a “suportar orçamentalmente” [o desconto]. No entanto, a mensagem referida, que constitui importante documento preparatório no processo legislativo, inclui o texto da proposta normativa, que acolheria as preocupações referidas, e que é exatamente igual ao que viria a ser publicado como artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 105/2013. Fica assim estabelecida, de forma considerada suficiente, que a orientação que o MDN deu aos

²⁰⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 271.º da Constituição da República Portuguesa.

²⁰⁸ Pelo ofício do TC n.º 18771, de 5 de dezembro de 2013.

²⁰⁹ Cfr. artigo 198.º da CRP.

²¹⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 112.º da CRP.

²¹¹ No entanto a Lei Geral Tributária (Decreto-Lei n.º 398/98, de 12 de dezembro, atualizado) prevê no artigo 28.º que “*Em caso de substituição tributária, a entidade obrigada à retenção é responsável pelas importâncias retidas e não entregues nos cofres do Estado, ficando o substituído desonerado de qualquer responsabilidade no seu pagamento (...)*”.



Ramos corresponde a uma interpretação legítima até porque o TC não tem qualquer elemento interpretativo que contrarie a tese que a intenção do legislador “Conselho de Ministros” não seja coincidente com a intenção do promotor “MDN” claramente expressa nesse documento.

140. É certo que o legislador deveria ter expresso a sua intenção utilizando termo tecnicamente mais adequado, mas a palavra “entregar”, em linguagem coloquial, é também sinónimo²¹² de “pagar” ou “dar” que abarca o sentido dado pelo MDN e pelo Exército (e pelos outros Ramos).
141. Em sede interpretativa, estabelece o n.º 1 do artigo 9.º do CC que “*A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada*”.
142. É certo que o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 105/2013, na interpretação defendida pelo MDN, constitui uma norma excecional face à lógica do sistema retributivo estabelecida no ER²¹³ e na LVCR²¹⁴, que contudo não são normas de carácter reforçado e podem ser contrariadas por uma lei ordinária²¹⁵.
143. Resta saber se se trata de situação singular. E não é. Refiram-se os seguintes exemplos, apenas na área das FA, relativos a quotas e diferenças de quotas atrasadas devidas à CGA:
- de sub-rogação legal do Estado, com prejuízo do direito de regresso, no pagamento dessas contribuições: al. d) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 330/84, de 15 de outubro²¹⁶; alínea c) do artigo 2.º da Lei n.º 43/99, de 11 de junho²¹⁷; artigo 3.º da Lei n.º 15/2000, de 8 de agosto²¹⁸;
 - de pura dispensa de pagamento pelos beneficiários: artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 134/97, de 31 de maio²¹⁹.
144. Cabe ao governo, em primeira linha, avaliar as circunstâncias que justificam medidas administrativas excecionais devendo tais justificações ser expressas no preâmbulo do diploma. Não o foram, mas a auditoria mostra que os descontos em atraso,

²¹² Cfr. Dicionário Priberam da Língua Portuguesa e Dicionário da Língua Portuguesa, Porto Editora.

²¹³ Decreto-Lei n.º 296/2009, de 14 de outubro, que é a legislação específica a que se refere o artigo 120.º (Remunerações) do EMFAR.

²¹⁴ Cfr. n.º 4 do artigo 2.º LVCR.

²¹⁵ O próprio artigo 86.º que define a prevalência da LVCR prevê a sua cedência por norma especial contrária.

²¹⁶ “Assunção pelo Estado do encargo de pagamento de quotas e diferenças de quotas devidas à CGA e relativas ao período de tempo (...)”.

²¹⁷ “A assunção por parte do Estado Português do encargo dos pagamentos das quotas e diferença de quotas devidas à CGA relativas ao tempo a que se refere a alínea anterior.”

²¹⁸ “As promoções decorrentes da aplicação do presente diploma não conferem direito à percepção de retroativos, em prejuízo da assunção pelo Estado do encargo do pagamento das quotas e diferenças de quotas devidas à Caixa Geral de Aposentações (...)”.

²¹⁹ “Os militares nas condições referidas no artigo 1.º passam a ter direito à pensão de reforma correspondente ao posto a que forem promovidos, e no escalão vencido à data de entrada em vigor do presente diploma, não havendo lugar a quaisquer efeitos retroativos, mas ficando isentos do encargo do pagamento das quotas e diferenças de quotas devidas à CGA (...)”.

relativamente aos anos de 2010 e de 2011, se deveram a divergências interpretativas no M_DN e ao conturbado processo de reposicionamento remuneratório, questões alheias ao comportamento dos sujeitos passivos dos descontos para a ADM. A eventual reposição dos descontos em falta, de difícil exequibilidade operacional dada a dimensão e volatilidade do universo abrangido, traduzir-se-ia num ónus adicional para os sujeitos passivos, num período em que acumulam (como os restantes cidadãos portugueses) diminuições sensíveis no seu rendimento disponível, o que tornaria provável uma catadupa de pedidos de relevação de reposições ao abrigo do artigo 39.º do RAPE.

145. A ocorrência de descontos em falta deve ser evitada a todo o custo. Daí que se registre a medida inscrita na Reforma Estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas (*“Defesa 2020”*²²⁰) cuja implementação se espera tenha tradução operacional urgente: *“os serviços centrais do M_DN devem ser reestruturados e redimensionados no sentido de assumirem o processamento e controlo das remunerações certas e permanentes e abonos variáveis e eventuais do universo da defesa nacional”*.

CONCLUSÕES

146. A presente auditoria visou examinar a conformidade legal e regulamentar do processamento de remunerações, suplementos e descontos obrigatórios, no ano de 2011, aos militares do Exército na situação de reserva (cfr. pontos 1 e 2).
147. A estrutura organizacional estabelecida confere a segregação de funções entre o órgão processador e o órgão ordenador/pagador, existem manuais de procedimentos e/ou normas escritas para as áreas de recursos humanos, processamento e pagamento de remunerações, gestão financeira e controlo orçamental e estão instituídos procedimentos de controlo por amostragem. Todavia, constatou-se a utilização de várias aplicações informáticas que, não funcionando de forma integrada, implicam a múltipla introdução dos mesmos registos em momentos diferentes, com a possibilidade de ocorrência de erros e inconsistências (cfr. pontos 8 a 19 e 75 a 78).
148. O Exército não dispõe de um eficaz sistema de controlo do cumprimento dos artigos 78.º e 79.º do EA pelos militares na reserva. Por razões de urgência, eficácia e eficiência este controlo deve, preferencialmente, ser exercido em colaboração com a CGA, responsável pelo controlo *a posteriori*, e que já dispõe de instrumentos eficazes para tal (cfr. pontos 72 a 74 e 79 a 82).
149. As medidas adotadas pelo CEME, incluindo o despacho n.º 238/CEME/2011, já revogado, contribuíram para que o número de militares: do ativo em efetividade de serviço no Ramo já se conforme ao limiar autorizado [pelos Decretos-Lei n.º 261/2009 e n.º 211/2012]; do ativo em exercício de funções fora do Ramo apresente uma progressiva aproximação do limiar autorizado; na reserva em efetividade de serviço

²²⁰ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril, e Despacho n.º 7527-A/2013, de 31 de maio.



fora do Ramo esteja abaixo do limiar global autorizado, embora o sublimiar da classe de sargentos tenha sido ultrapassado (cfr. pontos 83 a 100).

150. Da utilização, ao longo do ano de 2011, de diferentes fórmulas de cálculo para apuramento das parcelas que constituem o abono por cessação definitiva de funções, resultaram erros de processamento que totalizam 63 m€ (35 m€ para mais e 28 m€ para menos). Por outro lado, relativamente a 66 militares, não foram efetuados descontos para a CGA sobre o subsídio de férias proporcional (uma das parcelas), estimando-se que os descontos não efetuados ascendam a 15 m€. As situações descritas carecem de regularização (cfr. pontos 115 a 118).
151. A falta de clareza e precisão das normas referentes ao ER originou várias interpretações do CEME (e dos outros Ramos), dentro do leque de interpretações jurídicas possíveis, que, posteriormente, vieram a ser contrariadas com o reconhecimento de abonos não devidos, no reposicionamento remuneratório, e de descontos para a ADM não efetuados, situações que foram regularizadas por despachos conjuntos do MEF e do MDN, que relevaram as reposições, e pelo Decreto-Lei n.º 105/2013, que sub-rogou nos Ramos, com prejuízo de reposições, o pagamento dos descontos da ADM em atraso (cfr. pontos 101 a 114, 120 a 145).
152. Dado que as regras de processamento de remunerações dos militares têm aplicação em massa a um amplo universo, com consequências difíceis de corrigir, surpreende a inexistência de uma comissão específica, integrada pelos Comandos do Pessoal dos Ramos e pela DGPRM e, eventualmente, com a participação da DGAEP, com competência para decidir centralmente os algoritmos de cálculo a utilizar nesse processamento (cfr. ponto 119).

RECOMENDAÇÕES

153. Ao Ministro da Defesa Nacional para que:
 - a) promova, com urgência, as medidas legislativas e regulamentares, bem como a articulação dos Ramos com a CGA e a Autoridade Tributária, por forma a serem instituídos sistemas eficazes de controlo do cumprimento do disposto nos artigos 78.º e 79.º do EA por parte de todos os militares na situação de reserva;
 - b) determine a criação de uma comissão específica, integrada pelos Comandos do Pessoal dos Ramos e pela DGPRM e, eventualmente, com a participação da DGAEP, com competência para decidir centralmente os algoritmos de cálculo a utilizar no processamento de remunerações. Tal comissão deveria permanecer mesmo após a centralização do processamento de remunerações prevista na Reforma “Defesa 2020”;
 - c) promova as condições para a rápida concentração numa única base de dados informática, eventualmente no SIGDN, da informação respeitante à situação dos militares, designadamente a necessária para o processamento centralizado de remunerações;

- d) determine a atualização dos quantitativos máximos de militares no ativo e na reserva de acordo com os recentes diplomas que preconizam uma efetiva redução dos quantitativos globais.
154. Ao Chefe do Estado-Maior do Exército para que:
- implemente com urgência medidas de controlo do cumprimento do disposto nos artigos 78.º e 79.º do EA por parte de todos os militares na situação de reserva;
 - implemente medidas que garantam a unicidade do processamento e pagamento do abono por cessação definitiva de funções (processamento único e com fórmulas estandardizadas) e determine a regularização referente a 2011;
 - determine a retenção e entrega dos descontos para a CGA sobre o proporcional do subsídio de férias abonados em 2011;
 - implemente medidas para colmatar os erros, omissões e inconsistências detetadas, designadamente, através da integração das aplicações informáticas utilizadas no cadastro de pessoal e no processamento de remunerações.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

155. Do projeto de Relatório abriu-se vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu parecer.

DECISÃO

156. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:
- Aprovar o presente Relatório;
 - Ordenar que o presente Relatório e os seus Anexos sejam remetidos: à Ministra de Estado e das Finanças; Ministro da Defesa Nacional; Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional; Presidente do Conselho de Chefes de Estado-Maior; Chefe do Estado-Maior do Exército; Auditor Jurídico do Ministério da Defesa Nacional; Inspetor-Geral de Finanças; Inspetor-Geral da Defesa Nacional; Diretor-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar; Presidente do Conselho Diretivo do IASFA, I.P.; Presidente do Conselho Diretivo da CGA e representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC;
 - Instruir as entidades destinatárias das recomendações para lhe transmitirem, no prazo de 90 dias as medidas adotadas acompanhadas dos suficientes comprovativos;
 - Fixar o valor global dos emolumentos em 17.164 €, nos termos dos artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC²²¹, a pagar pelo Exército;
 - Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no sítio eletrónico do TC.

²²¹ Decreto-lei n.º 66/96 de 31 de Maio, com a redação conferida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 13 de Fevereiro de 2014

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os Conselheiros,

(António José Avérous Mira Crespo)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

O Procurador-Geral Adjunto,



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Conceição Antunes

Auditora-Coordenadora

Coordenação operacional

Fernando Prego

Auditor-Chefe

Equipa de auditoria

Sandra Sousa

Técnica Verificadora Superior

António Santos

Técnico Verificador Superior

Claudia Coelho

Técnica Superior



ANEXOS

| | |
|---|----|
| Anexo 1 – Metodologia | 46 |
| Anexo 2 – Organograma do Exército | 47 |
| Anexo 3 – Processamento e pagamento de remunerações..... | 48 |
| Anexo 4 – Estatutos remuneratório, da aposentação e dos direitos e deveres aplicáveis aos militares das Forças Armadas..... | 51 |
| Anexo 5 – Conclusões da amostra..... | 63 |
| Anexo 6 – Militares do Exército em efetividade de serviço..... | 64 |
| Anexo 7 – Despesas com pessoal militar do Exército | 65 |
| Anexo 8 – Abono por cessação definitiva de funções | 66 |
| Anexo 9 – Abono por cessação definitiva de funções - Desconto estimado para a CGA | 66 |



Anexo 1 – Metodologia

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, Vol. I (MAP-TC-I). A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas estandardizadas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

Os EP consubstanciaram no levantamento da legislação aplicável e enquadramento legal das entidades do Exército responsáveis pelo processamento e pagamento de remunerações, nomeadamente a DSP, a DARH e a DFin. Procedeu-se à análise da informação constante no “dossiê permanente” e da informação recolhida junto das referidas entidades do Exército.

Teve-se também em conta as conclusões de auditorias efetuadas pela IGF e pela IGDN.

Plano Global de Auditoria (PGA)

Com base nos EP, foi elaborado o PGA²²² que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se precisa: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; a identificação das áreas de potencial risco; a metodologia e os procedimentos, em geral; a constituição da equipa; a calendarização da ação. Atendendo a que a ação era orientada às remunerações no Exército (militares na situação de reserva), o PGA incluiu o Programa de auditoria.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Procedeu-se à apreciação dos sistemas de gestão e controlo que comportou as seguintes fases: identificação dos sistemas existentes; confirmação do sistema (testes de procedimento); identificação dos pontos-chave do controlo e avaliação preliminar dos controlos (realização de testes de conformidade); apreciação do funcionamento do sistema. Para o efeito, foram realizadas entrevistas estruturadas, baseadas em questionários padronizados.

A fase de execução do trabalho de campo comportou a realização de testes de conformidade e substantivos e a recolha de evidências de auditoria. Os testes ao funcionamento do sistema incluíram o processamento simulado de vencimentos.

As verificações realizaram-se de acordo com o previsto, com base numa amostra representativa selecionada pelo método MUS - *Monetary Unit Sampling*, e os resultados e seus comprovativos estão documentados digitalmente. Os resultados substantivos alicerçaram as opiniões de auditoria constantes no relato.

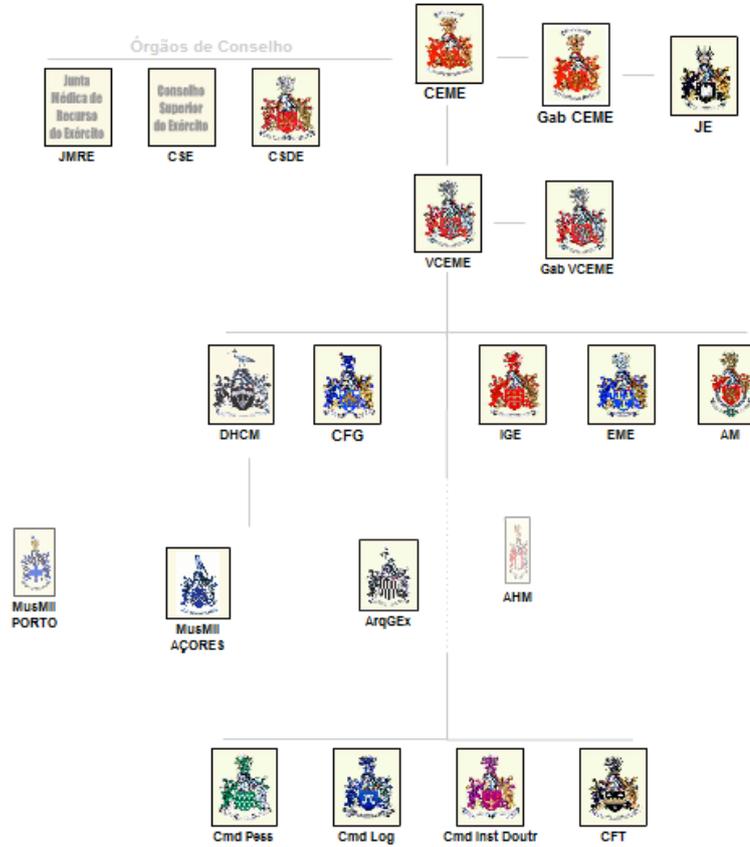
RELATO

Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato a remeter para contraditório.

²²² Aprovado pelo Juiz Conselheiro da AR IV, em 26 de junho de 2013.



Anexo 2 – Organograma do Exército



Fonte: <http://www.exercito.pt/EP/Paginas/Organizacao.aspx>



Anexo 3 – Processamento e pagamento de remunerações

1. As atividades do Exército no âmbito da administração dos recursos humanos são asseguradas pelo Comando do Pessoal (de acordo com os planos e as diretivas superiores) que integra, designadamente²²³:
 - a DARH, à qual compete, nomeadamente, assegurar a execução de atos relativos a mudanças de situação (ativo, reserva e reforma) e à prestação de serviço e sua efetividade. A DARH²²⁴ procede ainda a verificação das situações dos militares que reúnem condições de passagem à reserva e à reforma;
 - a DSP, à qual incumbe, nomeadamente, propor, dirigir e coordenar a execução das atividades desenvolvidas no âmbito do apoio social²²⁵ e do processamento de abonos e remunerações²²⁶ aos servidores do Exército.
2. Na DSP a informação inserida no SVE – Sistema de Vencimentos do Exército compete às secções seguintes:
 - SAD – Secção de Abonos e Descontos, introduz as alterações aos abonos e descontos²²⁷ dos militares na efetividade de serviço após receção da informação proveniente da DARH e das UEO²²⁸;
 - SPFE – Secção de Pessoal Fora da Efetividade, para além de carregar as alterações aos abonos e descontos dos militares fora da efetividade de serviço, ainda alimenta os dados referentes a alterações que afetem esses militares²²⁹;
 - SSIGAJ – Secção de Sistemas Integrados de Gestão e Apoio Jurídico, é responsável pelo processamento mensal das remunerações, competindo-lhe, nomeadamente, a manutenção dos códigos e tabelas auxiliares constantes do SVE e a exportação de ficheiros para as UEO e para a DFin.
3. Aquando do ingresso de um militar no Exército, a DSP procede à inserção no SVE dos correspondentes dados com vista ao processamento automatizado dos abonos, de acordo com a legislação aplicável e a calendarização aprovada²³⁰.
4. Sempre que ocorram factos suscetíveis de produzir alterações remuneratórias, estes são comunicados pela DARH e pelas UEO, onde os militares prestam serviço, à DSP que, após análise, insere a informação relevante no SVE (*inputs*) para efeitos de processamento²³¹.
5. Quando um militar transita para a situação de reserva, a respetiva UEO remete o processo individual²³² e uma guia de marcha para a DARH, que promove a publicação em ordem de serviço do Comando do Pessoal e sua remessa, juntamente com a contagem do tempo de serviço

²²³ Cfr. artigos 4.º, 10.º e 13.º da LO Exército.

²²⁴ A execução destas competências, no que concerne aos militares na situação de reserva, é prosseguida essencialmente pela RRRD – Repartição de Reserva, Reforma e Disponibilidade.

²²⁵ Executada pela RAS – Repartição de Apoio Social.

²²⁶ Executada pela Repartição de Abonos.

²²⁷ O processo é distribuído a um “preparador” que procede à sua análise e carregamento no SVE.

²²⁸ Através de MIA/MCA – Modelo Individual de Alterações/ Modelo Coletivo de Alterações.

²²⁹ Que para os demais efeitos é ficcionada como a UEO de colocação destes militares, ficando afetos à Secção de Apoio da RRRD e onde é depositado o seu processo individual.

²³⁰ Cfr. nota-circular n.º 03/2011 (em vigor para o processamento de 2011).

²³¹ Sem prejuízo da utilização de outras fontes como o caso do Diário da República, no que concerne a promoções.

²³² Os processos individuais são instruídos/atualizados pelas UEO onde o militar presta serviço.



Tribunal de Contas

militar, para a DSP²³³, que elabora a “*nota de cálculo da remuneração de reserva*” (que submete a despacho superior), faz o carregamento da contagem do tempo de serviço militar no SVE e confronta aquele cálculo com o valor resultante do processamento efetuado no SVE.

6. No caso dos militares que aguardam a passagem à situação de reforma, a DSP, com base na informação remetida pela DARH, calcula e processa a pensão provisória a abonar ao militar até que, após publicação em Diário da República, passe a ser abonado da respetiva pensão pela CGA.
7. Uma vez concretizados os procedimentos descritos e as rotinas informáticas, a DSP remete mensalmente ficheiros:
 - às UEO, para conferência e reporte de eventuais desconformidades;
 - à DFin, para validação de cobertura orçamental da despesa.
8. Concluído o processamento dos vencimentos, a DSP extrai do SVE ficheiros (*outputs*) com informação respeitante a:
 - mapas de controlo orçamental (valores globais, por rubricas económicas), que envia à DFin e que permitem efetuar automaticamente os cabimentos e compromissos²³⁴ no sistema de contabilidade (SIGDN);
 - abonos e descontos (por militar) com vista à concretização dos pagamentos e às transferências de verbas a concretizar pela DFin, que envia às respetivas entidades²³⁵.
9. As competências de liquidação, pagamento e contabilização dos vencimentos estão cometidas ao Comando da Logística (DFin)²³⁶ que procede, através do SIGDN, aos correspondentes pagamentos e contabilização, enviando para cada uma das entidades ficheiros com indicação dos valores globais transferidos (por rubricas económicas).

²³³ Na DSP apenas permanece a parte do processo do militar correspondente aos abonos e descontos, continuando a sua situação pessoal (processo individual) a ser tratada na DARH.

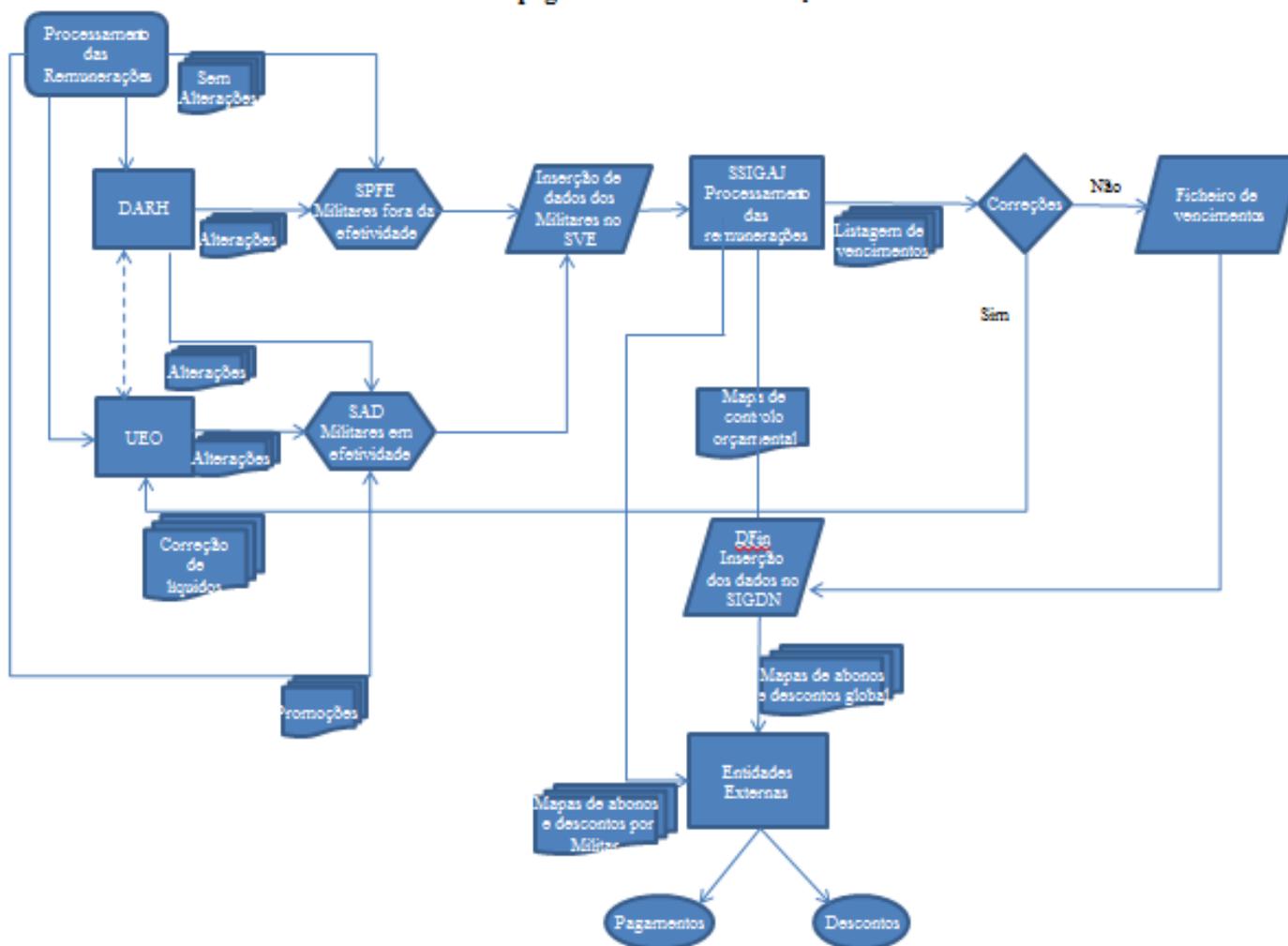
²³⁴ Só são validados quando haja cobertura orçamental para realização da despesa mensal com remunerações.

²³⁵ Cfr. Exército - e-mail de 24 de outubro de 2012, nomeadamente: Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E., IASFA (envio de quotas, empréstimos, rendas de casa por *e-mail*), CGA (envio de relação contributiva via internet - aplicação RCi), Segurança Social (envio de declarações de remunerações via internet - aplicação DRI), BPI (envio de fundo de pensões por *e-mail*), Seguros (relações nominais dos descontos efetuados mensalmente por *e-mail*), CDD – Centro de Dados da Defesa (ficheiro de vencimentos).

²³⁶ Cfr. artigo 14.º da LOE e artigos 16.º e 25.º do Decreto Regulamentar n.º 74/2007.



Processamento e pagamento de remunerações





Anexo 4 – Estatutos remuneratório, da aposentação e dos direitos e deveres aplicáveis aos militares das Forças Armadas

1. O EMFAR – Estatuto dos Militares das Forças Armadas²³⁷ estabelece os direitos e os deveres aplicáveis aos militares das FA – Forças Armadas em qualquer situação e forma de prestação de serviço. Embora este regime tenha maior incidência sobre os militares na efetividade de serviço, também é aplicável aos que se encontrem nas situações de reserva fora da efetividade de serviço e de reforma²³⁸.

Carreiras, cargos e funções

2. A carreira militar é o conjunto hierarquizado de postos²³⁹, desenvolvida por categorias²⁴⁰, que se concretiza em quadros especiais e a que corresponde o desempenho de cargos e o exercício de funções diferenciadas entre si.
3. Os cargos militares são os lugares fixados na estrutura orgânica das FA, em qualquer departamento do Estado ou em organismos internacionais, a que correspondam funções de natureza militar.
4. As funções militares implicam o exercício de competências legalmente estabelecidas para os militares e classificam-se em²⁴¹:
 - comando, que se traduz no exercício da autoridade que é conferida a um militar para dirigir, coordenar e controlar comandos, forças, unidades e estabelecimentos;
 - direção ou chefia, que se traduz no exercício da autoridade que é conferida a um militar para dirigir, coordenar e controlar estabelecimentos e órgãos militares;
 - estado-maior, que consiste na prestação de apoio e assessoria ao comandante, diretor ou chefe e traduz-se, designadamente, na elaboração de estudos, informações, diretivas, planos, ordens e propostas tendo em vista a preparação e a transmissão da tomada de decisão e a supervisão da sua execução;
 - execução, que se traduz na realização das ações praticadas pelos militares integrados em forças e UEO – Unidades, Estabelecimentos e Órgãos tendo em vista, principalmente, a preparação para o combate, o combate e o apoio ao combate no âmbito da defesa militar da República, bem como na satisfação dos compromissos internacionais assumidos, neles se incluindo a participação em operações de apoio à paz e ações humanitárias, a colaboração em tarefas de interesse público e a cooperação técnico-militar. Na função execução incluem-se as atividades que abrangem, designadamente, as áreas de docência e de investigação em estabelecimentos militares, formação profissional, instrução e treino, logística, administrativa e outras de natureza científica, tecnológica e cultural.

²³⁷ Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho, com as alterações subsequentes.

²³⁸ Cfr. artigos 2.º, 11.º a 18.º, 121.º, 122.º, 142.º, 143.º, 151.º, 161.º e 190.º do EMFAR.

²³⁹ Posição que, na respetiva categoria, o militar ocupa no âmbito da carreira militar, fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções.

²⁴⁰ Oficiais, Sargentos e Praças.

²⁴¹ Cfr. artigos 35.º a 38.º do EMFAR.



Formas de prestação de serviço

5. As formas de prestação de serviço efetivo nas FA são as seguintes²⁴²:
 - nos QP – quadros permanentes, que compreende a prestação de serviço profissional firmado em vínculo definitivo às FA pelos cidadãos que ingressaram voluntariamente na carreira militar através de concurso de admissão. A condição de militar dos QP é adquirida com o ingresso no primeiro posto do respetivo quadro²⁴³.
 - em RC – regime de contrato, que abrange a prestação de serviço militar voluntário por um período de tempo limitado, com vista à satisfação das necessidades das FA ou ao seu eventual ingresso nos QP;
 - em RV – regime de voluntariado, que abarca a prestação de serviço militar voluntário por um período de 12 meses, com vista à satisfação das necessidades das FA, ao ingresso no RC ou ao recrutamento para os QP;
 - decorrente de convocação ou mobilização, que compreende o serviço militar prestado na sequência de recrutamento excecional.
6. Os quadros de pessoal dos Ramos, que englobam o número de efetivos²⁴⁴ permanentes no ativo, distribuídos por categorias e postos, afetos ao desempenho de cargos e exercício de funções, desdobram-se em quadros especiais (conjunto de lugares distribuídos por categorias e postos segundo a mesma formação de base ou afim, podendo apresentar várias denominações²⁴⁵), criados e extintos por decreto-lei²⁴⁶.
7. O militar pode encontrar-se nas situações de²⁴⁷:
 - ativo, no caso de se encontrar afeto ao serviço efetivo ou em condições de ser chamado ao seu desempenho e não tenha sido abrangido pelas situações de reserva ou de reforma.
 - reserva, que é a situação de disponibilidade para o serviço para onde pode transitar o militar do ativo quando verificadas as condições estabelecidas no EMFAR, adiante descritas de forma detalhada. O efetivo de militares na situação de reserva é variável;
 - reforma, situação para onde pode transitar o militar, no ativo ou na reserva, que esteja em condições de passar à reforma.
8. Os militares no ativo podem, ainda, permanecer numa das seguintes situações²⁴⁸:
 - no quadro, sempre que o militar é contado nos efetivos do respetivo quadro especial;
 - adido ao quadro, quando o militar no ativo se encontre em comissão normal, comissão especial, inatividade temporária ou licença ilimitada. O militar adido ao quadro não é contado nos efetivos do respetivo quadro especial;
 - supranumerário, no caso do militar no ativo que, não estando na situação de adido, não possa ocupar vaga no quadro especial a que pertence por falta de vacatura no seu posto.

²⁴² Cfr. artigos 3.º a 6.º do EMFAR.

²⁴³ Cfr. artigos 108.º e 132.º do EMFAR.

²⁴⁴ Cfr. artigo 42.º do EMFAR, designa-se genericamente, por efetivos o número de militares afetos às diferentes formas de prestação de serviço.

²⁴⁵ Classes, na Marinha; Corpo de oficiais gerais, armas e serviços, no Exército; Especialidades ou grupos de especialidades, na Força Aérea.

²⁴⁶ Cfr. artigos 163.º e 164.º do EMFAR.

²⁴⁷ Cfr. artigos 140.º a 144.º do EMFAR.

²⁴⁸ Cfr. artigos 171.º a 174.º do EMFAR.



9. O militar, em termos da prestação de serviço, pode encontrar-se²⁴⁹:
 - na efetividade de serviço, que se caracteriza pelo exercício efetivo de cargos e funções definidas no EMFAR;
 - fora da efetividade de serviço, no caso de, para além de outras situações tipificadas na lei, se encontre no cumprimento de penas a que a legislação penal ou disciplinar atribuíam esse efeito; nas situações de ausência ilegítima ou de deserção e de licença registada.
10. Os efetivos dos QP, nas situações de ativo e de reserva na efetividade de serviço²⁵⁰ são fixados para cada Ramo por decreto-lei e por portaria do MDN, sob proposta do CCEM, respetivamente;
11. Os efetivos em RC e RV são fixados, para cada Ramo, por decreto regulamentar, sob proposta do CCEM e os efetivos a convocar e mobilizar são fixados de acordo com as disposições previstas na Lei do Serviço Militar e demais legislação²⁵¹.

Incompatibilidades e acumulação de funções

12. Para além das normas referentes aos direitos e liberdades a que se referem a Constituição da República Portuguesa e a Lei da Defesa Nacional, é vedado aos militares na efetividade de serviço²⁵² o exercício de quaisquer atividades civis, relacionadas com as suas funções militares ou com o equipamento, armamento, infraestrutura e reparação de materiais destinados às FA²⁵³, bem como o desempenho de cargos ou funções não militares²⁵⁴ sem que tenha havido prévia autorização do CEM do respetivo Ramo²⁵⁵.
13. No que respeita a situações de acumulação na situação de reserva, fora da efetividade, com o exercício de funções remuneradas (públicas e/ou privadas), o “*novo regime de incompatibilidades em matéria de exercício de funções públicas ou cargos políticos por aposentados ou equiparados*”²⁵⁶ abrange: todos os aposentados, reformados e legalmente equiparados, incluindo pessoal fora da efetividade de serviço nas situações de reserva, pré-aposentação e disponibilidade; todos os tipos de atividades e serviços, independentemente da sua duração, regularidade e forma de remuneração; todas as modalidades de contratos, independentemente da natureza; todas as situações de exercício de funções existentes em 29 de dezembro de 2010, independentemente do momento e do regime ao abrigo do qual se constituíram²⁵⁷. O exercício funções depende de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas Finanças e pela Administração Pública, precedida de proposta do membro do Governo com poder de direção, superintendência ou tutela sobre o serviço onde devam ser

²⁴⁹ Cfr. artigo 43.º do EMFAR.

²⁵⁰ Cfr. artigo 42.º do EMFAR.

²⁵¹ Cfr. artigo 42.º do EMFAR.

²⁵² E também aos que se encontram de licença com perda de vencimento, em comissão especial ou inatividade temporária.

²⁵³ Cfr. n.º 1 do artigo 16.º do EMFAR.

²⁵⁴ Que não estejam incluídos no âmbito do disposto nos artigos 33.º e 34.º do EMFAR.

²⁵⁵ Cfr. artigos 115.º do EMFAR.

²⁵⁶ Cfr. ofício-circular n.º 1/2011 da CGA. As condições em que pode ser concedida autorização para o exercício de funções por aposentado, bem como as consequências sobre a pensão e a remuneração de atividade profissional no sector público, foram substancialmente alteradas pelos artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 137/2010, que conferiu nova redação aos artigos 78.º e 79.º do EA.

²⁵⁷ Cfr. artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 137/2010: “1 – O regime introduzido pelo artigo 6.º do presente Decreto-Lei aplica-se aos pedidos de autorização de exercícios de funções públicas por aposentados que sejam apresentados a partir da entrada em vigor do presente Decreto-Lei. 2 – O regime introduzido pelo artigo 6.º do presente Decreto-Lei aplica-se a partir de 1 de janeiro de 2011 aos aposentados ou beneficiários de pensões em exercício de funções que tenham sido autorizados para o efeito ou que já exerçam funções antes da entrada em vigor do presente Decreto-Lei”.



exercidas as funções. Esta autorização deve ser fundada em razões de interesses público excecional e concedida, em regra, por 1 ano²⁵⁸.

14. A partir de 1 de janeiro de 2011, os aposentados e equiparados a exercer funções não podem acumular o recebimento da pensão com quaisquer remunerações ou honorários devidos por atividade profissional no sector público, tendo assim de optar pela suspensão do pagamento de uma daquelas prestações pecuniárias²⁵⁹. No caso de desempenho de cargos políticos²⁶⁰, devem optar, com efeitos a partir do início da situação de acumulação, pela suspensão do pagamento da pensão ou da remuneração de reserva, ou pela suspensão da remuneração correspondente ao cargo político desempenhado.
15. A proibição do exercício de funções no sector público opera independentemente do tipo de título jurídico, abrangendo situações de contratação direta do aposentado e as em que esse exercício se processa ao abrigo de uma relação estabelecida entre a entidade pública e um terceiro, sendo determinante o facto de os serviços terem um custo para a entidade pública²⁶¹.
16. Os aposentados e equiparados que optem pela suspensão do pagamento da remuneração não têm direito a perceber qualquer prestação²⁶², sendo que apenas terão direito a ser reembolsados das despesas que comprovadamente efetuarem por conta da entidade à qual prestem serviço, não podendo acumular com a pensão qualquer outra prestação, nomeadamente abono para despesas de representação ou ajudas de custo.
17. Desta forma, há que considerar os aspetos seguintes²⁶³:
 - apenas os militares na reserva fora da efetividade se encontram abrangidos pelo regime de incompatibilidades previsto no artigo 78.º do EA²⁶⁴;
 - as despesas de representação devidas pelo exercício de cargos dirigentes, encontram-se incluídas no conceito de remuneração referido no ponto anterior, pelo que não podem ser percebidas por militares na reserva fora da efetividade de serviço que tenham sido autorizados a exercer funções públicas;
 - quando ao militar na situação de reserva seja permitido exercer funções públicas em empresas públicas e o vencimento correspondente seja superior à remuneração da reserva, o montante será reduzido a um terço, salvo se for autorizado montante superior, até ao limite da mesma remuneração²⁶⁵.

²⁵⁸ Cfr. ofício-circular n.º 1/2011 da CGA e artigo 78.º EA: esta autorização não pode ser concedida a quem se tenha aposentado ou reformado com fundamento em incapacidade ou por aplicação de sanção disciplinar de aposentação ou reforma compulsiva.

²⁵⁹ Cfr. ofício-circular n.º 1/2011 da CGA.

²⁶⁰ Cfr. ofício-circular n.º 1/2011 da CGA: a exercer o cargo de Presidente da República, deputado da AR, membro do Governo, representante da República, Provedor de Justiça, eleito local em regime de tempo inteiro, deputado do Parlamento Europeu, juiz do Tribunal Constitucional (não magistrado de carreira).

²⁶¹ Cfr. ofício-circular n.º 2/2011, de 22 de março, da CGA.

²⁶² Cfr. artigo 79.º do EA; Cfr. ofício-circular n.º 2/2011 da CGA, trata-se de prestação objetivamente enquadrável em remuneração ou vencimento, retribuição ou outra prestação patrimonial, honorários, genericamente qualquer forma de compensação económica pelos serviços prestados ou remuneração de qualquer natureza cobrada como contraprestação da atividade exercida.

²⁶³ Cfr. ofício n.º 753/2011, de 12 de maio, da CGA.

²⁶⁴ Cfr. n.º 6 do artigo 78.º do EA.

²⁶⁵ Cfr. n.ºs 6 e 7 do artigo 121.º EMFAR: “Nos casos em que ao exercício das funções (...) corresponda um vencimento igual ou inferior à remuneração do militar na situação de reserva é aplicável o disposto no Estatuto da Aposentação e no Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de maio”.



Tribunal de Contas

Nomeação

18. A colocação dos militares em UEO é efetuada por nomeação e deve ser realizada em obediência aos seguintes princípios²⁶⁶: satisfação das necessidades de serviço; garantia do preenchimento das condições de desenvolvimento da carreira; aproveitamento da capacidade profissional, avaliada em função da competência revelada e da experiência adquirida; conciliação, sempre que possível, dos interesses pessoais com os do serviço, em especial no caso de militares cônjuges.
19. A nomeação dos militares para o exercício de cargos ou funções militares, desempenhados em comissão normal, processa-se por²⁶⁷: escolha, da competência do CEM do Ramo; oferecimento, que assenta em declaração expressa do militar interessado em exercer determinada função ou cargo ou em convite divulgado em ordens de serviço; imposição de serviço, que se processa por escala onde estão inscritos os militares que satisfaçam os requisitos técnicos e profissionais exigidos para o exercício das correspondentes funções ou cargos.

Promoção

20. O acesso em cada categoria da carreira militar faz-se por promoção, sempre que se verifiquem as condições gerais ou especiais. A promoção consiste, em regra, na mudança para o posto seguinte da respetiva categoria. As modalidades de promoção são: diuturnidade; antiguidade; escolha; distinção e a título excepcional²⁶⁸.
21. Incumbe aos órgãos de gestão de pessoal de cada Ramo proceder à organização dos processos de promoção, os quais devem incluir todos os elementos necessários para a verificação das condições de promoção. O documento oficial de promoção deve conter menção expressa da data da respetiva antiguidade e da data a partir da qual é devida a remuneração correspondente ao novo posto, devendo ser publicado no Diário da República e transcrita nas ordens dos Ramos e nas ordens de serviço.

Estatuto Remuneratório

22. O atual ER aplicável aos militares dos QP, RC e RV dos três Ramos das FA²⁶⁹, que mantém em vigor, em tudo o que não contrarie²⁷⁰, o anterior regime remuneratório²⁷¹, é extensível aos aspirantes a oficial, aspirantes a oficial tirocinantes, cadetes dos estabelecimentos de ensino superior público militar, alunos dos cursos de formação destinados aos QP e militares em instrução básica²⁷².

²⁶⁶ Cfr. artigo 133.º do EMFAR.

²⁶⁷ Cfr. artigo 135.º, 136.º e 137.º do EMFAR.

²⁶⁸ Cfr. artigos 48.º, 50.º a 54.º, 56.º e 60.º do EMFAR.

²⁶⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 296/2009, de 14 de outubro. Este diploma encontra-se balizado pelo n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que impôs a conformação das leis especiais de revisão dos regimes de vinculação, carreiras e remunerações dos militares das FA “aos princípios subjacentes aos artigos 4.º a 8.º, n.ºs 1 a 3 do artigo 9.º, artigos 25.º a 31.º, 40.º e 41.º, n.ºs 1 a 4 do artigo 42.º, n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º, n.º 1 do artigo 45.º, artigos 46.º, 47.º e 50.º, n.ºs 1 e 3 do artigo 66.º, artigo 67.º, n.ºs 1 e 2 do artigo 68.º, n.º 1 do artigo 69.º, artigos 70.º, 72.º, 73.º, 76.º a 79.º, 83.º e 84.º, n.º 1 do artigo 88.º, artigos 101.º a 103.º, n.ºs 1 a 3 do artigo 104.º, artigo 109.º, n.º 1 do artigo 112.º, artigos 113.º e 114.º, n.ºs 1 a 3 e 6 a 10 do artigo 117.º e artigo 118.º, com as adaptações impostas pela organização das Forças Armadas (...) e pelas competências dos correspondentes órgãos e serviços”.

²⁷⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 34.º do ER.

²⁷¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 328/99, de 18 de agosto, alterado pelos Decretos-Leis n.º 207/2002, de 17 de outubro (este retificado pela Declaração de Retificação n.º 31-D/2002, de 31 de outubro) e n.º 50/2009, de 27 de fevereiro.

²⁷² Cfr. n.º 2 do artigo 1.º do ER.



Tribunal de Contas

23. A remuneração dos militares no ativo e na reserva, estejam ou não na efetividade de serviço, é composta por RB – Remuneração Base e Suplementos remuneratórios²⁷³.
24. A remuneração do pessoal militar na reserva corresponde²⁷⁴:
- a) à 36.^a parte da remuneração base mensal multiplicada pela expressão em anos do número de meses de serviço contados para a reserva, a qual não pode ser superior a 36;
 - b) à 36.^a parte do SCM – Suplemento de Condição Militar e dos suplementos de âmbito específico, recebidos no último posto do ativo, multiplicada pela expressão em anos do número de meses em que foi exercida a atividade que conferiu direito a esses suplementos, a qual não pode ser superior a 36.
25. A remuneração dos militares na reserva na efetividade de serviço é igual às dos militares do ativo do mesmo posto e posição remuneratória²⁷⁵.
26. A remuneração dos militares na situação de reserva é atualizada sempre que se verifiquem alterações das remunerações dos militares do mesmo posto e posição remuneratória do ativo, em igual percentagem, com efeitos reportados à data da entrada em vigor das referidas atualizações²⁷⁶.

Remuneração base

27. A RB é composta pelo montante pecuniário correspondente ao nível remuneratório da posição remuneratória em que o militar se encontre no posto. A RB anual é paga em 14 mensalidades, sendo que uma corresponde ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias (ou 14.^o mês, no caso dos militares na reserva fora da efetividade de serviço e dos reformados)²⁷⁷.
28. As posições remuneratórias e os respetivos níveis constam do anexo I ao ER. Aos cargos de CEMGFA – Chefe do Estado-Maior General das FA e de Chefes e Vice – Chefes dos Estados-Maiores dos três Ramos das FA e aos marechais são aplicáveis níveis remuneratórios específicos²⁷⁸.

Suplementos remuneratórios

29. Aos militares das Forças Armadas são abonados os suplementos remuneratórios previstos no ER [despesas de representação e SCM]²⁷⁹ e suplementos remuneratórios conferidos em função das particulares condições de exigência relacionadas com o concreto desempenho e exercício de cargos e funções que impliquem, designadamente, penosidade, insalubridade, risco e desgaste, cujos regimes constam de legislação específica²⁸⁰. Os militares beneficiam ainda de outros

²⁷³ Cfr. artigos 3.º, 4.º e 6.º do ER.

²⁷⁴ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 15.º do ER.

²⁷⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 15.º do ER e artigo 121.º do EMFAR.

²⁷⁶ Cfr. artigo 17.º do ER.

²⁷⁷ Cfr. artigos 4.º e 24.º do ER.

²⁷⁸ Cfr. artigo 7.º do ER.

²⁷⁹ Cfr. artigo 6.º do ER.

²⁸⁰ e.g. suplemento de serviço aéreo, e suplemento de serviço aerotransportado (criados pelos pelo Decreto-Lei n.º 258/90, de 16 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 180/94, de 29 de junho, respetivamente).



Tribunal de Contas

suplementos, designadamente para compensação de despesas feitas, cujos regimes constam igualmente de legislação específica²⁸¹.

30. São devidas, mensalmente, despesas de representação, designadamente: aos CEMGFA e CEM; aos marechais e gerais na efetividade de serviço; ao pessoal que desempenhe um dos cargos identificados no anexo III ao ER, que para estes efeitos é equiparado aos dirigentes dos serviços e organismos da administração central do Estado, em cargos de direção superior de 1.º e 2.º grau e de direção intermédia de 1.º grau²⁸².
31. No que respeita aos suplementos remuneratórios destaca-se o SCM quer pela abrangência [todos os militares²⁸³], quer pelo correspondente montante [20% da remuneração base em 2011]. Estipula o atual ER que o SCM²⁸⁴ é remunerado por inteiro e em prestação mensal única a todos os militares, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 50/2009, de 27 de fevereiro²⁸⁵, sendo considerado para efeitos do cálculo dos subsídios de férias e de Natal e da remuneração de reserva e pensão de reforma²⁸⁶.
32. Tendo surgido dúvidas sobre o cálculo do SCM, decorrentes da coexistência das regras do novo regime e das regras previstas no Decreto-Lei n.º 50/2009, foram emitidas orientações no sentido de “assegurar a uniformização dos critérios de atribuição”, através do Despacho n.º 05/SEDNAM/2010, de 15 de março, que inclui, em anexo, os valores do SCM correspondentes a cada posição remuneratória²⁸⁷.
33. O Suplemento de Serviço Aéreo é atribuído aos militares que a lei considere “navegantes”²⁸⁸. Para efeitos de remuneração na reserva e pensão de reforma este suplemento tem características de remuneração principal, relevando o percentual do suplemento do último posto em que o militar desempenhou serviço aéreo. A parcela correspondente ao cálculo do abono do suplemento de serviço aéreo, não pode ser superior ao valor desse subsídio abonado a um general ou vice-almirante no ativo²⁸⁹.
34. O Suplemento de Serviço Aerotransportado é atribuído aos militares que prestem aquele serviço, caracterizando-se este pela execução de saltos em para-quedas, a partir de aeronaves em voo ou de outros meios aéreos que sejam utilizados pelas FA para habilitação, treino e ações operacionais

²⁸¹ e.g. ajudas de custo (Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de abril), subsídio de residência (Decreto-Lei n.º 172/94, de 25 de junho), suplemento de missão de cooperação técnico-militar no estrangeiro (Decreto-Lei n.º 238/96, de 13 de dezembro).

²⁸² Cfr. artigo 11.º do ER, os valores do abono por despesas de representação são atualizados anualmente “na mesma percentagem em que o sejam para os correspondentes cargos de direção da administração pública”.

²⁸³ Com fundamento no regime especial de prestação de trabalho, na permanente disponibilidade e nos ónus e restrições específicos da condição militar (cfr. n.º 1 do artigo 10.º do ER).

²⁸⁴ Instituído pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 328/99, de 18 de agosto, nos termos do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho.

²⁸⁵ Diploma que integrou as componentes fixa e variável numa única componente, traduzida num valor fixo e aumentou o SCM, de 14,5% sobre a RB em 2008, para 17,25% em 2009 e para 20% em 2010. Pelo Despacho n.º 05/SEDNAM/2010, de 15 de março, foi determinado que “o SCM dos militares que transitam para as novas posições remuneratórias é remunerado por inteiro e em prestação mensal única traduzida num valor fixo, tendo por referência os valores constantes da tabela anexa” àquele despacho.

²⁸⁶ Cfr. artigo 10.º do ER, o SCM é atualizado na percentagem em que o sejam os níveis da tabela remuneratória única.

²⁸⁷ Bem como de um Anexo ao Despacho com os valores do SCM correspondentes a cada posição remuneratória.

²⁸⁸ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 258/90, de 16 de agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 292/99, de 3 de agosto.

²⁸⁹ Cfr. artigo 5º do Decreto-Lei n.º 258/90.



Tribunal de Contas

das tropas aerotransportadas²⁹⁰. Para efeitos de cálculo da remuneração na reserva e pensão de reforma este abono tem características de remuneração principal²⁹¹.

35. No território nacional, o pessoal militar tem direito ao abono de ajudas de custo por deslocações em serviço da sua residência oficial para além de 5 km, no caso das deslocações diárias e para além de 20 km, no caso de deslocações por dias sucessivos²⁹². Quando a prestação for fornecida em espécie, não haverá lugar aos respetivos abonos, sem prejuízo de determinadas situações. O abono diário de alimentação a dinheiro, previsto na legislação vigente não é acumulável com o de ajudas de custo quando nesta se incluir qualquer das refeições contempladas pelo primeiro daqueles abonos²⁹³.

Descontos obrigatórios e facultativos

36. Sobre as remunerações dos militares incidem descontos obrigatórios e facultativos. Os descontos obrigatórios, que constam de legislação própria, são os que resultam de imposição legal, nomeadamente:

- IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares;
- quotização para o regime de proteção social aplicável (no caso a CGA);
- desconto para a ADM²⁹⁴;
- penhoras e pensões resultantes de decisão judicial.

37. O IRS incide sobre o valor anual dos rendimentos (quer em dinheiro quer em espécie e seja qual for o local onde se obtenham, a moeda e a forma por que sejam auferidos) das diversas categorias²⁹⁵, apurados individualmente ou através do agregado familiar, tendo em conta a situação dos sujeitos passivos²⁹⁶. O rendimento coletável em IRS é o que resulta do englobamento dos rendimentos auferidos em cada ano, depois de feitas as deduções e os abatimentos previstos²⁹⁷. Mensalmente é feita uma retenção por conta do imposto anual a pagar de acordo com taxas específicas.

38. As quotizações mensais para a CGA incidem sobre as remunerações processadas, considerando-se remunerações os ordenados, salários, gratificações, emolumentos, subsídio de férias, subsídio de Natal e outras retribuições, certas ou acidentais, fixas ou variáveis, correspondentes ao cargo

²⁹⁰ Cfr. artigo 1.º Decreto-Lei n.º 180/94, de 29 de junho.

²⁹¹ Cfr. artigo 1.º Decreto-Lei n.º 180/94. Nos termos do artigo 5.º deste diploma e da alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º do EA, sendo que para efeitos de cálculo da remuneração da reserva e da pensão de reforma, o percentual do suplemento a ter em conta é o último posto em que este serviço foi efetuado, “*não podendo o valor da parcela referente ao cálculo do abono deste suplemento ser superior ao menor valor do suplemento de serviço aerotransportado recebido por um oficial-general na efetividade de serviço*”.

²⁹² Cfr. n.º 4 do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de abril, com as alterações subsequentes, por residência oficial ou domicílio legal, para efeitos de abono de ajudas de custos, entende-se a periferia da localidade onde o militar exerce, de facto, normalmente, as funções do seu cargo ou a que for fixada para centro da sua atividade funcional. Cfr. n.ºs 1 a 3 do artigo 1.º são deslocações diárias as que se efetuam dentro de um período de 24 horas, bem como as que ultrapassando este período não impliquem a necessidade de novas despesas. Consideram-se deslocações por dias sucessivos aquelas que se efetivem num hiato temporal superior a 24 horas, independentemente da necessidade de novas despesas.

²⁹³ Cfr. n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 119/85.

²⁹⁴ Desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 105/2013, os descontos para a ADM, incidem também sobre o SCM.

²⁹⁵ Cfr. artigo 1.º do CIRS - Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares: Categoria A - Rendimentos do trabalho dependente; Categoria B - Rendimentos empresariais e profissionais; Categoria E - Rendimentos de capitais; Categoria F - Rendimentos prediais; Categoria G - Incrementos patrimoniais e Categoria H - Pensões.

²⁹⁶ Cfr. artigo 13.º do CIRS.

²⁹⁷ Cfr. artigo 22.º do CIRS.



Tribunal de Contas

ou cargos exercidos e não isentas de quota. Não constituem remuneração o abono de família, as ajudas de custo, os abonos ou subsídios de residência, de campo, de transportes, de viagens ou caminhos, para falhas, para despesas de representação, para vestuário e outros de natureza similar²⁹⁸. Quando o militar na reserva fora da efetividade não tenha completado 36 anos de serviço, os descontos para a CGA são efetuados sobre a remuneração relevante para o cálculo da remuneração de reserva²⁹⁹.

39. A ADM foi criada pelo Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro³⁰⁰, que determinou que “os vencimentos base e as pensões base dos beneficiários titulares ficam sujeitos ao desconto obrigatório de 1%”, e que aqueles descontos constituem receita do IASFA³⁰¹. Aquele diploma previa um regime transitório, designadamente, quanto ao valor do desconto: fixado em 0,8% em 2006, seria “automaticamente atualizado em 0,1% no primeiro dia de cada ano subsequente, até se atingir o valor previsto no n.º 1 do artigo 13.º” (1%).
40. A mencionada progressividade foi alterada pelo artigo 5.º da Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro³⁰², que fixou o desconto:
- em 1,5% sobre a remuneração base dos beneficiários titulares, no ativo, na reserva ou na pré-aposentação, e dos beneficiários extraordinários, com o regime transitório seguinte: 1,3% em 2007; 1,4% em 2008; 1,5% a partir de 2009³⁰³;
 - em 1%, sobre as pensões de aposentação e reforma dos beneficiários titulares e extraordinários, quando o seu montante for igual ou superior ao valor correspondente a uma vez e meia a retribuição mínima mensal garantida, sendo objeto de atualização anual até ao montante máximo de 1,5%.
41. Em 2011³⁰⁴, os descontos para sistemas de assistência na doença no âmbito da Administração Pública, efetuados pelos beneficiários, passaram a incidir sobre a remuneração base paga nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da LVCR – Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações³⁰⁵, ou seja, sobre 14 mensalidades.
42. Recentemente, o Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho³⁰⁶, veio estabelecer que a remuneração base fica sujeita ao desconto de 2,5% (sendo, transitoriamente, de 2,25% até 31 de dezembro de 2013)³⁰⁷, que o SCM passa a integrar o conceito de remuneração base³⁰⁸ e que os descontos para a

²⁹⁸ Cfr. artigo 6.º do EA.

²⁹⁹ Cfr. artigo n.º 3 do artigo 44.º do EMFAR.

³⁰⁰ O Decreto-Lei n.º 167/2005 entrou em vigor em 1 de janeiro de 2006 e procedeu à fusão dos subsistemas de Assistência na Doença aos Militares do Exército (ADME), Assistência na Doença aos Militares da Armada (ADMA) e Assistência na Doença aos Militares da Força Aérea (ADMFA).

³⁰¹ Cfr. artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 167/2005.

³⁰² A Lei n.º 53-D/2006, que alterou a contribuição dos beneficiários dos subsistemas de saúde da Administração Pública, entrou em vigor em 1 de janeiro de 2007.

³⁰³ Cfr. n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 167/2005, com a redação do artigo 5.º da Lei n.º 53-D/2006, o desconto de 1,5% era aplicável à “remuneração base dos beneficiários titulares, no ativo, na reserva ou na pré-aposentação, e dos beneficiários extraordinários”. Cfr. n.º 2 do mesmo artigo, ficaram sujeitas ao desconto de 1% (objeto de atualização anual até atingir 1,5%) “as pensões de aposentação e reforma dos beneficiários titulares e extraordinários, quando o seu montante for igual ou superior ao valor correspondente a uma vez e meia a retribuição mínima mensal garantida”.

³⁰⁴ Cfr. artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, que estabeleceu as disposições necessárias à execução do Orçamento de Estado para 2011 [e que produz efeitos a 1 de janeiro] e introduziu nova redação à Lei n.º 53-D/2006, alterando o n.º 1 do artigo 8.º-A.

³⁰⁵ Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

³⁰⁶ Revoga o n.º 2 do artigo 8.º-A da Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, e pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março e altera o Decreto-Lei n.º 167/2005.

³⁰⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 4.º, n.º 3 do artigo 5.º e artigo 7.º.



Tribunal de Contas

ADM sobre os subsídios de férias e de Natal que estejam em falta, sejam entregues³⁰⁹ pelas entidades a que os beneficiários se encontram vinculados.

| Beneficiários | DL 167/2005 | Lei 53-D/2006 a) | | | | | | | DL 105/2013 b) | |
|--------------------|-------------|------------------|-------|-------|------|------|------|------------------|------------------|------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 (até julho) | 2013 (ago a dez) | 2014 |
| Ativo e reserva | 0,8% | 1,3% | 1,4% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 2,25% | 2,5% |
| A aguardar reforma | 0,8% | 1% | 1,10% | 1,20% | 1,3% | 1,4% | 1,5% | 1,5% | 2,25% | 2,5% |

a) Descontos nas pensões de aposentação e reforma $\geq 1,5 \times RMMG$) com atualização anual. Isenção de desconto se da aplicação da percentagem resultar pensão $< 1,5 \times RMMG$.

b) Descontos nas pensões de aposentação e reforma $\geq 1,5 \times RMMG$) com atualização anual. Isenção de desconto se da aplicação da percentagem resultar pensão $< RMMG$.

43. Os descontos facultativos que, sendo permitidos por lei, carecem de autorização expressa do titular do direito à remuneração são, designadamente:

- quotizações para cofres de previdência ou outras instituições afins;
- prémios de seguros de vida, de doença, de acidentes pessoais, complementos de reforma e planos de poupança-reforma;
- desconto para o fundo de pensões dos militares das FA.

IASFA

44. O IASFA é um instituto público dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e património próprio³¹⁰, integrado na administração indireta do Estado e sob superintendência e tutela do MDN, que tem por missão garantir e promover a ação social complementar dos seus beneficiários e gerir o sistema de assistência na doença aos militares das FA³¹¹.

45. O IASFA dispõe das receitas provenientes de dotações que lhe sejam atribuídas no OE e de receitas próprias, designadamente: as importâncias cobradas por serviços prestados e o rendimento de bens próprios; os descontos nos vencimentos base e nas pensões dos beneficiários titulares da ADM previstos em legislação; os subsídios e comparticipações de outras entidades públicas e privadas. Constituem despesas do IASFA as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das suas atribuições³¹².

³⁰⁸ Cfr. n.º 5 da nova redação do artigo 13.º, pelo que que ficam excluídos desta outros suplementos, tais como o de serviço aerotransportado.

³⁰⁹ No prazo de 60 dias a contar da entrada em vigor daquele diploma.

³¹⁰ O património do IASFA é constituído pela universalidade dos seus bens, direitos e obrigações. O património adquirido pelo IASFA, desde que absorveu o Cofre de Previdência das Forças Armadas, mantém-se sujeito às reservas estabelecidas no enquadramento legal de origem (cfr. artigo 16.º da Orgânica do IASFA – Decreto-Lei n.º 193/2012, de 23 de agosto que revogou o Decreto-Lei n.º 215/2009, de 4 de setembro).

³¹¹ Cfr. n.ºs 1 do artigo 3.º da Orgânica do IASFA.

³¹² Cfr. artigo 15.º da Orgânica do IASFA.



Tribunal de Contas

46. Cabe ao Conselho Diretivo³¹³ do IASFA, no âmbito da gestão do sistema ADM³¹⁴, celebrar acordos com entidades, públicas ou privadas, que se dediquem à prestação de cuidados de saúde aos beneficiários, se autorizado pelo ministro da tutela e em conformidade com as condições e cláusulas tipo fixadas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da defesa nacional e confirmar a suspensão e a perda da qualidade de beneficiário.
47. São beneficiários da ação social complementar do IASFA³¹⁵, os militares dos quadros permanentes, nas situações de ativo, reserva e reforma, o pessoal militarizado das FA³¹⁶, os membros do agregado familiar do beneficiário titular e as pessoas que tenham direito a alimentos a prestar pelo beneficiário titular. Os militares dos quadros permanentes e o pessoal militarizado assumem a qualidade de beneficiários titulares, estando sujeitos ao pagamento de quota³¹⁷.

Reforma

48. O tempo de serviço na situação de reserva, dos militares que não estejam na efetividade de serviço, é contado para efeitos do cálculo da pensão de reforma³¹⁸.
49. Aos militares que, na situação de reserva, prestem serviço em comissão militar ou civil, com pagamento de quotas à CGA sobre a remuneração auferida, é também contado para a reforma cada ano completo suscetível de influir na melhoria da respetiva pensão de reserva³¹⁹.
50. Transita para a situação de reforma o militar, no ativo ou na reserva, que seja abrangido pelo disposto no EMFAR e no regime especial do EA³²⁰. A pensão de reforma do militar é paga pela CGA a partir do mês seguinte ao da publicação oficial da lista de aposentados em que se inclua o seu nome.
51. Em 2011, independentemente da situação em que se encontrassem (ativo ou reserva), transitavam para a reforma³²¹, nos termos do EA, os militares que: completassem 63 anos de idade^{322,323} e 36 de serviço, desde que o requeressem; atingissem o limite de idade; fossem julgados incapazes de

³¹³ Previsto no artigo 6.º da Orgânica do IASFA, que estabelece como órgãos do IASFA, os conselhos diretivo e consultivo e o fiscal único.

³¹⁴ Cfr. n.º 4 do artigo 7.º da Orgânica do IASFA: “*sem prejuízo das competências que lhe sejam conferidas por lei ou nele delegadas ou subdelegadas*”.

³¹⁵ Cfr. artigo 3.º da Portaria n.º 1238/2010, de 14 de dezembro, os beneficiários titulares e familiares têm direito às diversas prestações sociais.

³¹⁶ Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da Portaria 1238/2010, podem ainda ser admitidos como beneficiários titulares, desde que o queiram: os alunos dos estabelecimentos de ensino destinados à formação dos militares dos quadros permanentes; os deficientes das Forças Armadas, nos termos do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro; os grandes deficientes das Forças Armadas, nos termos do Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro; os deficientes civis das Forças Armadas abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 319/84, de 1 de outubro; os grandes deficientes do serviço efetivo normal a que se refere o Decreto-Lei n.º 250/99, de 7 de julho. Mantêm-se como beneficiários titulares da ação social complementar os que possuíam a qualidade de beneficiário dos Serviços Sociais das Forças Armadas à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 284/95, de 30 de outubro, bem como os que se tenham inscrito como tal ao abrigo do n.º 2 do artigo 4.º do mesmo Decreto-Lei (cfr. n.º 3 da Portaria n.º 1238/2010).

³¹⁷ Cfr. n.ºs 1 e 4 do artigo 1.º da Portaria n.º 1238/2010.

³¹⁸ Cfr. n.º 4 do artigo 16.º do ER. Neste caso as quotizações ou contribuições para a CGA ou para o regime da Segurança Social incidem sobre a “*remuneração relevante para o cálculo da remuneração de reserva*”.

³¹⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 117.º do EA.

³²⁰ Cfr. artigos 159.º do EMFAR e 112.º a 126.º do EA

³²¹ Cfr. n.ºs 1 e 3 do artigo 112.º do EA, a aposentação do pessoal militar designa-se por reforma; à matéria de reforma é aplicável o regime geral das aposentações em tudo o que não for contrariado por disposição especial.

³²² Cfr. anexo I à Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro e sem prejuízo da salvaguarda de direitos a que se refere o artigo 7.º deste diploma.

³²³ Nos termos do artigo 118.º, conjugado com os n.ºs 1 e 2 do artigo 37.º, ambos do EA.



todo o serviço militar, mediante exame da junta médica dos competentes serviços de saúde militar; revelassem incapacidade para o desempenho das funções do seu posto, mediante o exame médico; fossem punidos com a pena disciplinar de separação do serviço ou de reforma, ainda que em substituição de outra sanção mais grave; fossem mandados reformar por deliberação do Conselho de Ministros, nos termos de lei especial; devessem ser reformados, segundo a lei, por efeito da aplicação de outra pena.

52. O EA prevê um regime especial aplicável à aposentação do pessoal militar, designada por reforma. Para além do EA, também o EMFAR consagra regras específicas para a passagem à reforma. Por exemplo, passam a esta situação³²⁴ os militares que atinjam 65 anos de idade; que completem, seguida ou interpoladamente, cinco anos na situação de reserva fora da efetividade de serviço³²⁵; que requeiram a passagem à situação de reforma depois de completados 60 anos de idade.
53. A pensão de aposentação é devida pela CGA a partir da data em que o militar passa à situação de reforma, suportando os Ramos o pagamento da pensão transitória de reforma até à publicação em Diário da República.

³²⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 159.º do EMFAR.

³²⁵ Sem prejuízo de se encontrarem na situação prevista no n.º 4 do artigo 206.º, *ex vi* n.º 2 do artigo 159.º. Neste caso o militar só pode requerer a passagem à reforma depois de completados 60 anos de idade.



Anexo 5 – Conclusões da amostra

Comparação de posições e níveis remuneratórios dos militares na DSP e na DARH

(Unidade: €)

| NIM | DSP | | | | | DARH | | | | | Diferença |
|--------------|-----|-------|-----------|-----------|-----------|------|-------|-----------|-----------|-----------|-----------------|
| | Pos | Nível | RB | SCM | Total | Pos | Nível | RB | SCM | Total | |
| 4462665 | 2 | 73 | 58.632,28 | 12.160,96 | 70.793,24 | 1 | 69 | 55.748,70 | 11.584,30 | 67.333,00 | 3.460,24 |
| 5552974 | 2 | 43 | 37.005,64 | 7.835,66 | 44.841,30 | 1 | 41 | 35.563,78 | 7.547,26 | 43.111,04 | 1.730,26 |
| 73666572 | 2 | 43 | 37.005,64 | 7.835,66 | 44.841,30 | 1 | 41 | 35.563,78 | 7.547,26 | 43.111,04 | 1.730,26 |
| 7542475 | 2 | 43 | 37.005,64 | 7.835,66 | 44.841,30 | 1 | 41 | 35.563,78 | 7.547,26 | 43.111,04 | 1.730,26 |
| 11387278 | 2 | 23 | 17.045,48 | 3.736,99 | 20.782,47 | 1 | 22 | 16.501,40 | 3.628,17 | 20.129,56 | 652,91 |
| Total | | | | | | | | | | | 9.303,93 |

Fonte: Ficheiro "TCI Líquidos" da DSP e ficheiro "Pedido_Inform_4_DARH".

Nota: Valores ilíquidos, sem reduções remuneratórias e sem descontos.

Montantes abonados a militares que não existiam nos dados fornecidos pela DARH

(Unidade: €)

| NIM | Montantes abonados em 2011 |
|--------------|----------------------------|
| 16166973 | 7.569,75 |
| 4751277 | 2.569,12 |
| 15881773 | 44.841,30 |
| Total | 54.980,17 |

Fonte: Ficheiro "TCI Líquidos" da DSP.

Nota: Valores ilíquidos, sem reduções remuneratórias e sem descontos.



Tribunal de Contas

Anexo 6 – Militares do Exército em efetividade de serviço

2010

| Categoria | Quantitativo máximo | | | Efetivos | | | | Diferença | | |
|----------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | No Ramo | Fora do Ramo | Total | No Ramo | Fora do Ramo | Total | n.º 5 do art.121.º do EMFAR | No Ramo | Fora do Ramo | Total |
| Ativo | 6.899 | 463 | 7.362 | 5.260 | 815 | 6.075 | | 1.639 | -352 | 1.287 |
| Oficiais | 2.810 | 300 | 3.110 | 1.974 | 381 | 2.355 | | 836 | -81 | 755 |
| Sargentos | 4.089 | 163 | 4.252 | 3.286 | 434 | 3.720 | | 803 | -271 | 532 |
| Reserva | 217 | 204 | 421 | 164 | 144 | 308 | 46 | 53 | 60 | 113 |
| Oficiais | 152 | 133 | 285 | 87 | 68 | 155 | 6 | 65 | 65 | 130 |
| Sargentos | 65 | 71 | 136 | 77 | 76 | 153 | 40 | -12 | -5 | -17 |
| Total | 7.116 | 667 | 7.783 | 5.424 | 959 | 6.383 | 46 | 1.692 | -292 | 1.400 |

Fonte: Resposta da DARH ao Pedido 15

Ativo no Ramo: Despacho n.º 14376/2010; Reserva no Ramo: Portaria n.º 1043/2006; Fora do Ramo: Despacho n.º 9875/97.

2011

| Categoria | Quantitativo máximo | | | Efetivos | | | | Diferença | | |
|----------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | No Ramo | Fora do Ramo | Total | No Ramo | Fora do Ramo | Total | n.º 5 do art.121.º do EMFAR | No Ramo | Fora do Ramo | Total |
| Ativo | 6.899 | 463 | 7.362 | 5.428 | 651 | 6.079 | | 1.471 | -188 | 1.283 |
| Oficiais | 2.810 | 300 | 3.110 | 1.933 | 346 | 2.279 | | 877 | -46 | 831 |
| Sargentos | 4.089 | 163 | 4.252 | 3.495 | 305 | 3.800 | | 594 | -142 | 452 |
| Reserva | 217 | 204 | 421 | 92 | 171 | 263 | 25 | 125 | 33 | 158 |
| Oficiais | 152 | 133 | 285 | 45 | 79 | 124 | 3 | 107 | 54 | 161 |
| Sargentos | 65 | 71 | 136 | 47 | 92 | 139 | 22 | 18 | -21 | -3 |
| Total | 7.116 | 667 | 7.783 | 5.520 | 822 | 6.342 | 25 | 1.596 | -155 | 1.441 |

Fonte: Resposta da DARH ao Pedido 15

Ativo no Ramo: Despacho n.º 14376/2010; Reserva no Ramo: Portaria n.º 1043/2006; Fora do Ramo: Despacho n.º 9875/97.

2012

| Categoria | Quantitativo máximo | | | Efetivos | | | | Diferença | | |
|----------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | No Ramo | Fora do Ramo | Total | No Ramo | Fora do Ramo | Total | n.º 5 do art.121.º do EMFAR | No Ramo | Fora do Ramo | Total |
| Ativo | 6.562 | 463 | 7.025 | 5.097 | 525 | 5.622 | | 1.465 | -62 | 1.403 |
| Oficiais | 2.524 | 300 | 2.824 | 1.966 | 293 | 2.259 | | 558 | 7 | 565 |
| Sargentos | 4.038 | 163 | 4.201 | 3.131 | 232 | 3.363 | | 907 | -69 | 838 |
| Reserva | 217 | 204 | 421 | 108 | 189 | 297 | 19 | 109 | 15 | 124 |
| Oficiais | 152 | 133 | 285 | 55 | 70 | 125 | 6 | 97 | 63 | 160 |
| Sargentos | 65 | 71 | 136 | 53 | 119 | 172 | 13 | 12 | -48 | -36 |
| Total | 6.779 | 667 | 7.446 | 5.205 | 714 | 5.919 | 19 | 1.574 | -47 | 1.527 |

Fonte: Resposta da DARH ao Pedido 15

Ativo no Ramo: Decreto-Lei n.º 211/2012; Reserva no Ramo: Portaria n.º 1043/2006; Fora do Ramo: Despacho n.º 9875/97.



Anexo 7 – Despesas com pessoal militar do Exército

(Unidade: m€)

| Situação | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Quadro Permanente | | | |
| <i>Ativo</i> | | | |
| Oficiais | 94.896 | 86.573 | 71.179 |
| Sargentos | 109.228 | 104.047 | 85.064 |
| Praças | 21 | 20 | 1 |
| <i>Reserva na efetividade</i> | 0 | 0 | 0 |
| Oficiais | 8.420 | 6.283 | 16.857 |
| Sargentos | 4.629 | 5.040 | 18.618 |
| Praças | 0 | 0 | 0 |
| <i>Reserva fora da efetividade</i> | 0 | 0 | 0 |
| Oficiais | 21.701 | 15.328 | 3.926 |
| Sargentos | 19.834 | 15.682 | 4.019 |
| Praças | 36 | 18 | 26 |
| Total | 258.765 | 232.992 | 199.690 |

Fonte: Exército (DSP) - Resposta ao Pedido 11.



Anexo 8 – Abono por cessação definitiva de funções

| (Unidade: €) | | | | | (Unidade: €) | | | | |
|--------------|---------------|--------------------|---------------------|----------------------|--------------|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------|
| NIM | Valores Pagos | Valores calculados | Diferença para mais | Diferença para menos | NIM | Valores Pagos | Valores calculados | Diferença para mais | Diferença para menos |
| 227078 | 10.357,85 | 9.238,08 | 1.119,77 | | 8967979 | 7.149,21 | 7.149,21 | | |
| 532274 | 4.382,65 | 4.350,63 | 32,02 | | 9258281 | 11.928,10 | 11.010,55 | 917,55 | |
| 1086870 | 7.730,44 | 8.568,33 | | -837,89 | 9604076 | 10.628,23 | 9.787,15 | 841,08 | |
| 1354677 | 6.112,07 | 9.238,08 | | -3.126,01 | 9680673 | 7.614,28 | 8.104,43 | | -490,15 |
| 1439190 | 5.229,85 | 3.810,68 | 1.419,17 | | 9871480 | 7.167,72 | 6.694,84 | 472,88 | |
| 1719779 | 8.891,03 | 8.111,74 | 779,29 | | 9883874 | 15.532,40 | 15.532,40 | | |
| 1725178 | 7.493,29 | 9.596,00 | | -2.102,71 | 9959877 | 9.816,13 | 8.739,93 | 1.076,20 | |
| 1795078 | 8.958,14 | 8.118,31 | 839,83 | | 10132779 | 8.487,30 | 7.569,75 | 917,55 | |
| 1796278 | 9.045,81 | 8.194,43 | 851,38 | | 11329673 | 15.560,50 | 16.289,99 | | -729,49 |
| 1848279 | 5.886,01 | 5.629,03 | 256,98 | | 11435982 | 5.869,40 | 5.971,90 | | -102,50 |
| 1910885 | 7.387,48 | 6.259,08 | 1.128,40 | | 11520781 | 6.624,00 | 7.013,64 | | -389,64 |
| 2584580 | 9.287,90 | 7.149,21 | 2.138,69 | | 12639773 | 8.352,96 | 7.569,75 | 783,21 | |
| 3212179 | 16.175,74 | 14.757,94 | 1.417,80 | | 13312678 | 8.512,19 | 7.013,64 | 1.498,55 | |
| 3231381 | 9.284,65 | 9.188,36 | 96,29 | | 13563874 | 8.906,37 | 10.978,61 | | -2.072,24 |
| 3596285 | 5.901,42 | 6.718,68 | | -817,26 | 14168774 | 10.142,68 | 9.075,03 | 1.067,66 | |
| 3728482 | 7.240,26 | 8.972,85 | | -1.732,59 | 14297586 | 3.637,75 | 4.798,63 | | -1.160,88 |
| 3989177 | 5.998,45 | 6.384,59 | | -386,14 | 14321879 | 6.499,28 | 5.887,58 | 611,70 | |
| 4039179 | 8.487,30 | 7.569,75 | 917,55 | | 15623577 | 8.386,07 | 8.111,74 | 274,33 | |
| 4236476 | 12.454,63 | 16.672,84 | | -4.218,21 | 15720279 | 11.928,10 | 11.010,55 | 917,55 | |
| 5025680 | 7.013,64 | 7.013,64 | | | 16435879 | 5.046,51 | 5.046,50 | 0,01 | |
| 5184978 | 9.019,20 | 9.205,43 | | -186,23 | 16573379 | 8.487,30 | 7.569,75 | 917,55 | |
| 5395778 | 10.357,85 | 9.238,08 | 1.119,77 | | 16800779 | 7.569,75 | 7.569,75 | | |
| 5710076 | 11.520,04 | 12.129,48 | | -609,44 | 17170179 | 10.773,56 | 9.608,85 | 1.164,71 | |
| 5832779 | 6.729,07 | 9.596,00 | | -2.866,93 | 18375378 | 8.716,68 | 8.716,68 | | |
| 6447979 | 10.376,08 | 9.418,28 | 957,80 | | 18481377 | 12.617,68 | 11.841,21 | 776,47 | |
| 6479580 | 7.107,74 | 7.934,62 | | -826,88 | 18890579 | 8.182,58 | 8.182,58 | | |
| 6542378 | 12.083,86 | 10.919,15 | 1.164,71 | | 18919781 | 6.961,88 | 7.225,67 | | -263,79 |
| 6738778 | 10.427,64 | 9.397,75 | 1.029,89 | | 19543180 | 7.493,29 | 6.728,67 | 764,62 | |
| 6767880 | 11.462,58 | 11.462,58 | | | 19923978 | 18.062,24 | 16.672,84 | 1.389,40 | |
| 7216978 | 14.476,98 | 13.437,21 | 1.039,77 | | 73849772 | 5.751,93 | 8.110,39 | | -2.358,46 |
| 7391073 | 6.041,92 | 6.532,22 | | -490,30 | Total | 609.763,60 | 602.714,79 | 34.919,25 | -27.870,45 |
| 7504979 | 9.596,00 | 9.596,00 | | | | | | | |
| 7566872 | 13.212,05 | 11.462,58 | 1.749,47 | | | | | | |
| 7909077 | 12.345,91 | 10.870,62 | 1.475,29 | | | | | | |
| 7996279 | 7.149,21 | 7.149,21 | | | | | | | |
| 8784286 | 10.218,85 | 9.366,20 | 852,65 | | | | | | |
| 8787178 | 6.446,89 | 6.305,19 | 141,70 | | | | | | |
| 8790378 | 5.467,05 | 7.569,75 | | -2.102,70 | | | | | |

Fontes: Ficheiro "TC1 Líquidos" da DSP; Respostas aos Pedidos 11 e 13.

Nota: Para efeitos de cálculo, a estes valores não foram aplicadas as percentagens de redução remuneratória previstas no artigo 19.º da Lei do OE para 2011.



Anexo 9 – Abono por cessação definitiva de funções - Desconto estimado para a CGA

(Unidade: €)

| NIM | Subsídio de férias proporcional | Desconto CGA | |
|---------|---------------------------------|--------------|--------|
| | | Quota | Valor |
| 227078 | 3.079,36 | 10% | 307,94 |
| 532274 | 138,27 | 11% | 15,21 |
| 1354677 | 1.283,07 | 10% | 128,31 |
| 1439190 | 1.169,37 | 11% | 128,63 |
| 1719779 | 2.143,06 | 10% | 214,31 |
| 1725178 | 2.102,71 | 10% | 210,27 |
| 1795078 | 2.309,52 | 10% | 230,95 |
| 1796278 | 2.341,27 | 10% | 234,13 |
| 1848279 | 859,99 | 10% | 86,00 |
| 1910885 | 2.935,24 | 10% | 293,52 |
| 2584580 | 2.312,98 | 10% | 231,30 |
| 3212179 | 3.898,93 | 10% | 389,89 |
| 3231381 | 1.201,10 | 11% | 132,12 |
| 3596285 | 1.967,14 | 10% | 196,71 |
| 3728482 | 2.152,51 | 10% | 215,25 |
| 3989177 | 189,24 | 11% | 20,82 |
| 4039179 | 3.440,80 | 10% | 344,08 |
| 5025680 | 2.337,88 | 10% | 233,79 |
| 5184978 | 1.053,57 | 11% | 115,89 |
| 5395778 | 3.079,36 | 10% | 307,94 |
| 5710076 | 585,76 | 11% | 64,43 |
| 5832779 | 2.102,71 | 10% | 210,27 |
| 6447979 | 2.633,93 | 10% | 263,39 |
| 6479580 | 1.402,73 | 11% | 154,30 |
| 6542378 | 3.202,95 | 10% | 320,30 |
| 6738778 | 2.832,20 | 10% | 283,22 |
| 6767880 | 3.820,86 | 10% | 382,09 |
| 7216978 | 4.199,13 | 10% | 419,91 |
| 7391073 | 1.637,87 | 11% | 180,17 |
| 7504979 | 2.102,71 | 10% | 210,27 |
| 7566872 | 5.210,26 | 10% | 521,03 |
| 7909077 | 3.930,89 | 11% | 432,40 |
| 7996279 | 2.312,98 | 10% | 231,30 |
| 8784286 | 2.936,04 | 10% | 293,60 |
| 8787178 | 389,65 | 10% | 38,97 |
| 8790378 | 1.471,90 | 10% | 147,19 |
| 8967979 | 2.312,98 | 10% | 231,30 |

(Unidade: €)

| NIM | Subsídio de férias proporcional | Desconto CGA | |
|--------------|---------------------------------|--------------|------------------|
| | | Quota | Valor |
| 9258281 | 2.523,25 | 10% | 252,33 |
| 9604076 | 2.312,98 | 10% | 231,30 |
| 9680673 | 240,22 | 11% | 26,42 |
| 9871480 | 526,02 | 11% | 57,86 |
| 9883874 | 4.068,01 | 10% | 406,80 |
| 9959877 | 2.918,31 | 10% | 291,83 |
| 10132779 | 2.523,25 | 10% | 252,33 |
| 11329673 | 1.687,71 | 11% | 185,65 |
| 11435982 | 922,63 | 10% | 92,26 |
| 11520781 | 2.143,06 | 10% | 214,31 |
| 12639773 | 2.523,25 | 10% | 252,33 |
| 13312678 | 2.612,21 | 10% | 261,22 |
| 13563874 | 2.362,79 | 11% | 259,91 |
| 14168774 | 2.936,04 | 10% | 293,60 |
| 14297586 | 202,29 | 11% | 22,25 |
| 14321879 | 1.682,17 | 10% | 168,22 |
| 15623577 | 2.143,06 | 10% | 214,31 |
| 15720279 | 2.523,23 | 10% | 252,32 |
| 16435879 | 1.261,63 | 10% | 126,16 |
| 16573379 | 2.523,25 | 10% | 252,33 |
| 16800779 | 2.523,25 | 10% | 252,33 |
| 17170179 | 3.202,95 | 10% | 320,30 |
| 18375378 | 2.523,25 | 10% | 252,33 |
| 18481377 | 2.911,77 | 10% | 291,18 |
| 18890579 | 1.753,41 | 10% | 175,34 |
| 18919781 | 774,18 | 11% | 85,16 |
| 19543180 | 2.102,71 | 10% | 210,27 |
| 19923978 | 3.820,86 | 10% | 382,09 |
| 73849772 | 637,24 | 11% | 70,10 |
| Total | 143.965,90 | | 14.573,98 |

Fontes: Ficheiro "TCI Líquidos" da DSP; Respostas aos Pedidos 11 e 13

