



Auditoria aos Cálculos de Pensão por Aposentação

Exercícios económicos de 2015 e 2020.

Relatório Final

Agosto 2022

ÍNDICE GERAL

	Pág.
SUMÁRIO EXECUTIVO	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1 FUNDAMENTO, NATUREZA E ÂMBITO	7
1.2 OBJETIVO	7
1.3 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	8
1.4 CARACTERIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO GERAL	9
1.4.1 QUADRO LEGAL APLICÁVEL	9
1.4.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO	10
1.5 RESPONSABILIDADES	11
1.6 COLABORAÇÃO E CONSTRANGIMENTOS	12
1.7 CONTRADITÓRIO	12
2. RESULTADO DA ACÇÃO	12
2.1 NORMAS E REGULAMENTOS	12
2.2 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI)	16
2.3 FUNDO DE COMPENSAÇÃO	19
3. CONCLUSÕES	21
4. OPINIÃO DO AUDITOR	23
5. RECOMENDAÇÕES	24
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
7. EMOLUMENTOS	27

INDICE DE QUADROS

Quadro 1- Objetivos da Auditoria.....	8
Quadro 2- Fases da Auditoria	9
Quadro 3- Responsáveis pela Gestão do INSS.....	11
Quadro 4- Demonstração do cálculo da Pensão de Velhice, nos Termos da Lei n.º 7/2004, Regulamentado Pelo Decreto - Lei n.º 25/2014.....	14
Quadro 5- Situação das Dívidas do Estado.....	19

ANEXO I – Contraditório, alegações ao relatório preliminar de auditoria.....	28
---	----

FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA		
Dadilson Jacquet Afonso Correia	Auditor Especialista	Diretor do Gabinete de Planeamento e Controlo de Qualidade/Chefe da Equipa
Wilson do Nascimento	Auditor de 1.º Nível	Elemento da Equipa
SUPERVISÃO		
Aura Teixeira	Auditora de 2.º Nível	Chefe de Departamento de Auditoria e de Controlo Concomitante
COORDENAÇÃO GERAL		
Quintino Espírito Santo	Auditor Sénior	Diretor dos Serviços de Apoio Técnico
CONTACTOS		
TRIBUNAL DE CONTAS – Edifício Sede: Praça da UCCLA – C.P. 86 – São Tomé		
Telef. 2242500		

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS

Art.º	Artigo
DAF	Departamento Administrativo e Financeiro
DSS	Departamento de Segurança Social
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Superiores de Controlo de finanças públicas
ISEAC	Instrução Sobre Elaboração e Apresentação das Contas
ISSAI	Normas Internacionais de Auditoria das Instituições Superiores de Controlo
LOPTC	Lei Orgânica e de Processos do Tribunal de Contas
N.º	Número
SCI	Sistema de Controlo Interno
TC	Tribunal de Contas

SUMÁRIO EXECUTIVO

Nos termos das competências do Tribunal de Contas previstas na alínea h) do n.º 1 do art.º 12.º, conjugado com art.º 42.º, ambos da Lei n.º 11/2019 – Lei Orgânica e de Processos do Tribunal de Contas (LOPTC), foi realizada a Auditoria Temática aos Cálculos de Pensão por Aposentação no Sistema de Proteção Social de São Tomé e Príncipe sob gestão do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), relativamente aos exercícios económicos de 2015 e 2020. Numa perspectiva de consolidação de dados e informação de potencial ilegalidade, alargou-se a análise documental ao exercício económico de 2021, e ao período de Janeiro a Maio de 2022.

A presente auditoria visou, no geral, a emissão de um juízo sobre a integridade, fiabilidade e exatidão das informações em arquivo, o reporte contabilístico das atividades desenvolvidas pelo Departamento de Segurança Social (DSS), bem como, sobre a legalidade e regularidade das operações, tendo em atenção os princípios e boas práticas de gestão nas instituições públicas.

A referida ação foi desenvolvida em conformidade com os critérios, métodos e técnicas de auditoria acolhidos no “Manual de Auditoria Financeira” do Tribunal de Contas, tendo igualmente em conta as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro.

As observações desta auditoria foram essencialmente as seguintes:

- ✓ O INSS apresenta-se incapaz de efetuar a análise financeira aprofundada, e conseqüentemente, o estudo actuarial, fato que poderá comprometer a sustentabilidade do Sistema de Proteção Social São-tomense; [Vide Parágrafos 29; 30 e 31;](#)
- ✓ O DSS não elabora os relatórios detalhados de gestão das operações desenvolvidas; [Vide Parágrafos 25.2 e 25.3;](#)
- ✓ Os cálculos atinentes à atribuição, autorização e pagamento de pensão de velhice aos pensionistas estão corretos. Contudo, verifica-se incumprimento de diversas normas legais, nomeadamente, as que disciplinam a prova de vida, comunicação à entidade patronal para a cessação da atividade profissional, e principalmente, sobre atualização dos valores de pensão, e novos contratos de trabalho; [Vide Parágrafos 25.1; 25.4; 25.6; e 25.8;](#)
- ✓ O incumprimento do preceito do artigo 274.º B, da Lei n.º 2/2018 sobre a proibição de acumulação de pensão por aposentação com salários de cargos políticos e equiparados promoveu o aumento de gastos públicos; [Vide Parágrafo 25.7;](#)
- ✓ Contradição entre os preceitos da lei geral “Lei n.º 2/2018” e da lei específica “Lei n.º 7/2004, regulamentado pelo “Decreto-lei n.º 25/2014, no que diz respeito a idade base opcional para requerer a reforma; [Vide Parágrafos 25.9; e 25.10](#)
- ✓ O Estado São-tomense não restituiu ao INSS os valores de embolsos e desembolsos assumidos pelo Instituto no pagamento de pensão de velhice aos reformados. A dívida ascende Db. 170 039 000,44; [Vide Parágrafos 34;35;36; e 37; - Quadro 5](#)
- ✓ O INSS não aplica a norma descrita no n.º 2 do artigo 72.º do Decreto-lei n.º 25/2014, o que pesa negativamente no poder de compra dos pensionistas. [Vide Parágrafo 25.5;](#)

1. INTRODUÇÃO

1.1 FUNDAMENTO, NATUREZA E ÂMBITO

1. No cumprimento das competências do Tribunal de Contas, adstritas ao Departamento de Auditoria e Controlo Concomitante e previstas na alínea h) do n.º 1 do art.º 12.º, conjugado com art.º 42.º, ambos da Lei n.º 11/2019 – Lei Orgânica e de Processos do Tribunal de Contas (LOPTC), foi realizada a auditoria temática aos cálculos de pensão de velhice efetuado pelo Departamento de Segurança Social (DSS) do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS).
2. Verificados os pressupostos que motivaram a realização desta auditoria, munidos da respectiva credencial, a 24 de Dezembro de 2021, iniciou-se os trabalhos de campo com vista a atestar se os procedimentos de cálculos e os recursos financeiros gastos para atender os beneficiários de pensão de velhice, são corretos, legais e se obedecem aos princípios de economia, eficiência e eficácia na gestão da coisa pública.
3. Os trabalhos de campo conheceram o seu término a 09 de junho de 2022, tendo sido apresentado aos responsáveis pela gestão do INSS, as possíveis constatações de auditoria em cumprimento das formalidades e princípios que norteiam uma ação desta natureza.
4. Esta ação de fiscalização configura-se numa auditoria temática aos cálculos de pensão de velhice, cujo âmbito abarca os exercícios económicos de 1997, 2000, 2015 e 2020. Contudo, uma vez que os exercícios económicos de “1997 e 2000” **constituem períodos extemporâneos à luz do n.º 3 do artigo 23.º do Decreto - lei n.º 16/94**, - (Adopta o Plano OCAM de Contabilidade Geral das Empresas e das Obrigações da Matéria Contabilística), os Auditores focaram nos critérios de auditoria que se enquadram nos exercícios económicos de 2015 e 2020, considerando também o exercício de 2021, e de Janeiro a Maio de 2022, numa perspectiva de análise integral das situações irregulares de alta pertinência e relevância;

1.2 OBJETIVO

5. De acordo com os termos do artigo 42.º da Lei n.º 11/2019 – LOPTC, a presente auditoria teve como objetivo fundamental, a emissão de um juízo sobre a integridade, fiabilidade e exatidão do reporte contabilístico, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações a examinar, designadamente

se foram seguidos os princípios e práticas de gestão das instituições públicas, conforme se apresenta discriminado no discriminado **quadro 1**:

QUADRO 1 - OBJETIVOS DA AUDITORIA

OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
<p>1 - Analisar a regularidade e a legalidade das ações relativas aos procedimentos de cálculos de pensão de velhice e os controlos implementados;</p>	<p>1.1 - Avaliar a fiabilidade do Sistema de Controlo Interno existente e de gestão (atento a princípios e boas práticas que norteiam o bom desempenho das operações: definição da autoridade, segregação de funções, registos das operações e arquivos;</p> <p>1.2 Verificar se as operações subjacentes aos procedimentos de cálculos e prestação de contas foram realizadas em conformidade com a legislação aplicável (atento às Leis n.ºs 2/2018, 1/90, 7/2004 e Decreto -lei n.º 25/2014;</p> <p>1.3 Verificar a exatidão dos cálculos e direito dos beneficiários (atento ao artigo 70.º e seguintes do Decreto -lei 25/2014, conjugado com o artigo 274.º A e B da Lei n.º 2/2018);</p> <p>1.4 Verificar a conformidade das operações de acordo com a idade dos beneficiários (62 e/ou 57 opcional para senhoras, na lei específica) e direito à pensão: atento às Leis n.ºs 2/2018, 1/90; 7/2004 e Decreto -lei n.º 25/2014)</p>

1.3 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

6. A ação foi desenvolvida em conformidade com os critérios, métodos e técnicas de auditoria acolhidos no “Manual de Auditoria Financeira” do Tribunal de Contas, que compreende as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions, de que o Tribunal de Contas é membro. Assim, foram observadas: ISSAI 100/1000 – Princípios de Auditoria no Setor Público; ISSAI 200/2000 –

Princípios de Auditoria Financeira; e ISSAI 400/4000 – Princípios de Auditoria de Conformidade, seguindo as seguintes etapas, conforme o **quadro 2**:

QUADRO 2 - FASES DA AUDITORIA

ETAPAS DA AUDITORIA	TAREFAS EXECUTADAS
A – Planeamento da Auditoria	<ul style="list-style-type: none">i. Atualização/Composição do dossier permanente do INSS, através do levantamento das normas legais aplicáveis e recolha de todas informações relacionadas;ii. Análise e revisão analítica das informações relativas à gestão dos beneficiários de pensão de velhice;
B – Execução da Auditoria	<ul style="list-style-type: none">iii. Reunião inicial com os responsáveis pela gestão do INSS, com vista à apresentação dos trabalhos a efetuar;iv. Exame aos sistemas de gestão e de controlo interno do DSS, com base na recolha de informações, por via da análise de documentos e realização de entrevistas relativamente às operações realizadas;v. Realização dos testes de procedimento, conformidade substantivos e analíticos, com vista à recolha de elementos de prova;vi. Composição do dossier corrente.
C – Elaboração do Relatório	<ul style="list-style-type: none">vii. Elaboração do relatório final de auditoria após análise das alegações apresentadas no exercício do contraditório por parte da entidade auditada.

1.4 CARACTERIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO GERAL

1.4.1 QUADRO LEGAL APLICÁVEL

7. Nos termos do artigo 1.º do Decreto-lei n.º 42/90- publicado no Diário da República n.º 19 de 14 de Dezembro, foi criado o INSS, dotado de personalidade e capacidade jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e patrimonial limitada nos termos da lei e dos princípios que informam o sistema unificado de segurança social.

8. Com a revogação da Lei n.º 2/79 de 5 de Julho, o sistema de segurança social, mormente, os procedimentos de cálculos de pensão de velhice, passou a ser definido pelas normas da Lei n.º 1/90.

9. Atento ao objeto e ao ano de referência (1997) do início desta ação de auditoria, destacam-se os termos dos artigos 59.º conjugados com os artigos 63.º e 66.º e seguintes da Lei n.º 1/90.
10. Atualmente encontra-se em vigor a Lei n.º 7/2004 – Enquadramento da Proteção Social, regulamentado pelo Decreto – lei n.º 25/2014.
11. A Lei n.º 7/2004- dispõe de VIII capítulos: I – Das disposições Gerais; II – Da Proteção Social da Cidadania; III- Da Proteção Social Obrigatória; IV – Da Proteção Social Complementar; V – Do Financiamento e da Gestão Financeira; VI – Da Organização e Participação; VII – Das Garantias e Contencioso; VIII – Das Disposições Transitórias e Finais.
12. Atento ao objeto e âmbito desta auditoria, as questões desenvolvidas centraram-se nos aspetos do Capítulo III – Da Proteção Social Obrigatória, que compreende IV Seções, que por sua vez, se destaca a Seção II - Do regime dos trabalhadores por conta de outrem.
Neste regime, o campo de aplicação material para a proteção na velhice, através da respetiva pensão, é assegurada nos termos da alínea e) do artigo 19.º.
13. O artigo 2.º da Lei n.º 1/90 define dois regimes contributivos de segurança social: regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e o regime voluntário.
14. O regime geral dos trabalhadores por conta de outrem é de vinculação obrigatória, abrange a generalidade dos trabalhadores subordinados e respectivas entidades empregadoras e cobre as eventualidades de doença, maternidade, doença profissional e acidente de trabalho, invalidez, **velhice** e morte.
15. Nos termos do artigo 11.º da Lei n.º 7/2004, a proteção social obrigatória destina-se aos trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria e suas famílias e tenderá a protegê-los, de acordo com o desenvolvimento económico e social, nas situações de doença, maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, **velhice** e morte.

1.4.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

16. A entidade gestora da proteção social obrigatória tem a natureza de pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos, com prerrogativas de direito público, goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e está sujeita à tutela do Estado, para garantir a perenidade e eficácia do sistema, nos termos a definir em decreto-lei.

17. Nos termos do artigo 55.º da Lei n.º 7/2004, são órgãos da entidade gestora, o **Conselho de Administração** e o **Diretor-Geral**.

18. Para o normal funcionamento da entidade gestora da proteção social obrigatória "INSS" colaboram diretamente com a direção geral, nos termos legal, os seguintes departamentos e serviços:

- Departamento Administrativo e Financeiro (DAF);
- Departamento de Segurança Social (DSS);
- Serviço de Inspeção de Segurança Social (SISS);
- Gabinete de Estudos (GE);

19. O DSS é o responsável pela análise e tratamento de dados e informações sobre os procedimentos gerais e de cálculos atinentes à atribuição, controlo e suspensão e/ou continuidade de pagamento de pensão de velhice aos beneficiários.

1.5 RESPONSABILIDADES

20. As responsabilidades pelo funcionamento e gestão administrativa e financeira do INSS e pelos procedimentos de cálculos efetuados, autorização e atribuição da pensão de velhice, foram das individualidades apresentadas no quadro 3.

Quadro 3 – Responsáveis pela gestão do INSS

NOME	FUNÇÃO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE	Remuneração Líquida Anual	Morada
M.R.	Diretor	Janeiro a Setembro 2015	154 418,	Cruz Mami
J.E.S.	Diretor Interino	Outubro a Dezembro 2015	35 387,69	Água Porca
E.M.B.C.A.	Chefe do DSS	Janeiro a Setembro 2015	116 809,67	São Marçal
J.L.	Chefe do DSS	Outubro a Dezembro 2015	39 913,49	Bom Bom
V.E.S.	Chefe do DAF	Janeiro a Dezembro 2015	168 667,35	Água Porca
M.R.D.V.	Diretor	Janeiro a Dezembro 2020	405 029,02	Água Casada
C.R.V.A.	Chefe do DAF	Janeiro a Dezembro 2020	265 080,63	Vila Maria
E.R.	Chefe do DSS	Janeiro a Dezembro 2020	303 214,62	Cova Barro

Fonte: Documentos em arquivos e informações fornecidas pelo INSS.

21. A responsabilidade dos Auditores consiste em obter uma garantia razoável sobre a fiabilidade das informações de cálculos efetuados, bem como certificar de que os procedimentos de controlo interno existentes oferecem as garantias necessárias relativamente à legalidade e regularidade dos procedimentos subjacentes à atribuição e/ou suspensão de pensão nos termos legais.

1.6 COLABORAÇÃO E CONSTRANGIMENTOS

22. De modo geral, os responsáveis e funcionários disponibilizaram-se a colaborar nos trabalhos de execução da auditoria, facultando atempadamente as documentações e informações de cálculos de pensão solicitadas, pelo que se considera satisfatória a colaboração dos mesmos.

23. Quanto aos constrangimentos, salienta-se a não disponibilização dos relatórios das atividades realizadas pelo DSS, bem como os relatórios de gestão e de contas do DAF, a demasiada demora (mais de três meses) na entrega de documentos e informações sobre os pensionistas selecionados para análise e dos dados e informações relacionados ao fundo de compensação.

1.7 CONTRADITÓRIO

24. Para efeito do Princípio de contraditório, e nos termos do art.º 10.º, conjugado com a alínea d) do n.º 4 do art.º 42.º, ambos da Lei n.º 11/2019 – LOPTC, foi remetido aos responsáveis pela gestão do INSS, o Relato de Auditoria, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo. As alegações apresentadas pelos mesmos, sempre que relevantes, foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, estando o conteúdo integral do referido contraditório inserido no **Anexo I** do presente relatório.

2. RESULTADO DA AÇÃO

2.1 NORMAS E REGULAMENTOS

25. Analisado o conjunto de normas (Lei n.º 1/90 – Lei da Segurança Social, Lei n.º 7/2004- Enquadramento da Proteção Social, Lei n.º 2/2018- Altera o Estatuto da Função Pública, Decreto Lei n.º 25/2014 – Regulamenta o Sistema de Proteção Social) que, no geral, aplicáveis com maior ou menor incidência à gestão dos procedimentos de cálculos, atribuição, autorização, pagamento e/ou suspensão de pensão aos beneficiários, destacam-se as seguintes situações:

25.1. Os procedimentos de cálculos para a atribuição de pensão de velhice obedeceram os critérios definidos nos termos conjugados dos artigos 70.º e seguintes do Decreto-lei n.º 25/2014, tendo sido respeitado os seguintes:

- ✓ **As condições de atribuição nos termos do artigo 71.º**, no que toca à cessação da atividade profissional do trabalhador com 62 anos de idade ou mais, tendo inscrição na proteção social obrigatória, pelo menos 20 anos antes da apresentação do requerimento e com prazo de garantia de 180 meses com entrada de contribuições;
- ✓ **A remuneração de referência nos termos do artigo 72.º**, aplicação correta da fórmula: $S/120$ em que S representa o total das remunerações dos dez (10) melhores dos últimos quinze (15) anos com entrada de contribuições;
- ✓ **O montante da pensão nos termos do artigo 73.º**, aplicação de 2,5% sobre a remuneração de referência por cada ano com entrada de contribuição, não podendo ser superior a 80% de tal remuneração, nem inferior a 40% do salário mínimo da função pública. O valor da pensão mínima acima deste limite é assegurado pelo Estado, através de fundos de compensação;

25.2. Atento às boas práticas de gestão e princípios básicos que norteiam a gestão da “coisa” pública, o DSS e o DAF deveriam elaborar periódica e anualmente, os relatórios de gestão contendo os dados e informações sobre os atos administrativos e financeiros praticados e, no caso específico, relativos à atribuição, pagamento e/ou suspensão do direito à pensão de velhice, bem como informações relativas aos desembolsos e/ou embolsos de valores que, nos termos da lei, devem ser assegurados pelo Estado;

Em sede de contraditório, os responsáveis, com recurso ao justificativo documental, alegaram que o DSS funciona através do sistema de informação de Segurança Social (SISS), o qual procede ao registo diário de tudo quanto é requerido e dá entrada nos balcões de atendimento. Porém o SISS padece de lacunas técnicas que não tem permitido a extração de informação desta natureza...

Posição dos auditores: nesta especificidade, **os auditores refutam**, considerando que lacunas técnicas verificadas nos sistemas de informação não podem constituir o suporte para que os responsáveis pela gestão não elaborem os documentos técnicos a mais de 5 anos.

Em **sede de contraditório**, os responsáveis, com recurso ao justificativo documental, alegaram que relativamente ao DAF, os relatórios dos anos civis de 2018 e 2019, foram elaborados e submetidos ao Conselho de Administração para aprovação, ainda que estes não tenham sido aprovados após análise por parte deste órgão, os dos anos civis de 2020 e 2021 estão na fase de elaboração...

Posição dos auditores: nesta conjuntura, tendo tomado conhecimento da origem do problema da não submissão dos relatórios de gestão e de contas ao Tribunal de Contas para efeito de julgamento legal, **alerta-se** ao Diretor Geral e a responsável do DAF, sobre as suas responsabilidades relativamente ao preceituado no artigo 45.º da Lei n.º 11/2019.

25.3. A gestão da “coisa” pública é e sempre será movida pela transparência de atos praticados, e uma Instituição como “INSS”, que gere as contribuições do povo trabalhador, é imperativo que produza e disponibilize as informações sobre os atos praticados, de forma que os contribuintes do sistema de Proteção Social, obtenham atempadamente o conhecimento sobre a gestão das suas contribuições. Portanto, as ausências dos relatórios acima referidos, impossibilitaram a obtenção e análise de dados e informações relativas ao cumprimento da norma definida nos termos do artigo 73.º, do Decreto-lei n.º 25/2014, no que diz respeito a segurança de desembolsos por parte do Estado;

Em **sede de contraditório**, os responsáveis, com recurso ao justificativo documental, alegaram que sobre esta constatação, o INSS discorda, pois, o sistema discrimina as componentes das pensões.

Posição dos auditores: concorda-se que o sistema discrimina as componentes das pensões, o que pressupõe saber-se atempadamente dos valores a serem desembolsados pelo Estado. Contudo, durante o trabalho de campo e até ao momento, não foi apresentado um relatório semestral ou anual que discriminasse os valores suportados pelo INSS e que precisasse ser desembolsados pelo Estado.

25.4. Na prática, as normas acima transcritas (artigo 70.º e seguintes), traduzem-se nos cálculos conforme apresentado no quadro 4.

Quadro 4 – Demonstração do cálculo da pensão de velhice, nos termos da Lei n.º 7/2004, regulamentado pelo Decreto-lei n.º 25/2014.

Ano (1)	15 Últimos salários anual (2)	10 Melhores salários dos Quinze últimos (3)	Soma dos 10/120 (4)	Número de anos de serviço com entradas de Contribuição (5)	2,5% * n.º de anos de serviço com contribuições (> 40% < 80%) (6)	Valor da Pensão = (4)*(6)
1	17 810,10	17 810,10	1 433,14	20	0,5	716,57
2	13 640,40	13 640,40				
3	12 598,19	12 598,19				
4	13 492,66	13 492,66				
5	14 895,89	14 895,89				
6	16 668,50	16 668,50				
7	13 360,24	13 360,24				
8	9 185,20	22 962,87				
9	10 250,12	17 972,95				
10	11 522,12	28 575,13				
11	11 522,12					
12	12 550,18					
13	22 962,87					
14	17 972,95					
15	28 575,13					
Total	227 006,67	171 976,93				

25.5. Contudo, neste processo de aplicação de normas para apuramento do valor de pensão de velhice, não é claro que o DSS tem aplicado a norma descrita no n.º 2 do artigo 72.º do Decreto-lei n.º 25/2014, relativamente à atualização dos valores de pensão, tendo em atenção a inflação que o país vem conhecendo ao longo dos anos. Pois, a não aplicação desta norma representa um retrocesso no poder de compra dos pensionistas que, durante a vida ativa, cumpriram com as obrigações legais;

25.6. Até ao mês de Abril de 2022, não havia evidências de que o DSS faz “jus” ao cumprimento de normas descritas no artigo 76.º do Decreto-lei n.º 25/2014 quanto à apresentação de prova de vida, bem como nos casos em que os pensionistas, por meio de novos contratos de trabalho chegam a auferir proventos regulares, na medida em que a soma da pensão e dos proventos excedem a remuneração

correspondente ao salário médio que serviu de base para o cálculo da pensão, devidamente atualizado;

25.7. Ainda assim, a não observância dos preceitos do artigo 274.º B, da Lei n.º 2/2018, sobre a proibição de acumulação de pensão por aposentação com salários de cargos políticos e equiparados, determinou pagamentos ilegais aos diversos pensionistas que, pelo menos nos últimos 5 anos (2018 a 2022) exerceram cargos políticos, cumulando, desta forma, a pensão de velhice com a remuneração correspondente ao cargo exercido;

25.8. Do mesmo modo, o DSS não tem assegurado a comunicação com a entidade empregadora sobre a passagem do trabalhador à condição de pensionista, o que constitui uma clara violação dos termos do artigo 77.º do Decreto-lei n.º 25/2014, certo que a concessão de pensão de velhice determina a caducidade do contrato de trabalho. Lembra - se que a pensão de velhice é uma prestação pecuniária que se destina a compensar a falta de rendimentos, ***resultante da cessação de atividade profissional***, pese embora à possibilidade legal e bem definida de posterior contrato de prestação de serviço;

25.9. Desta falta de comunicação e com a possibilidade de atribuição de pensão de velhice para as mulheres a partir de 57 anos, ditada pelo Diploma específico " n.º 2 do artigo 154.º, do Decreto - Lei n.º 25/2014", verifica-se situações em que as trabalhadoras (funcionárias dos serviços públicos) mesmo requerendo e usufruindo da pensão de velhice poderão manter o vínculo laboral com entidade empregadora, cumulando, assim, a pensão de velhice e outros proventos laborais.

25.10. Ainda no tocante à idade de reforma, a partir de 57 anos, regulamentada em Diploma específico somente para as mulheres, para caso de funcionários públicos, verifica-se uma contradição, quando a lei geral "alínea c) do n.º 1 do artigo 288.º da Lei n.º 2/2018 - Altera o Estatuto da Função Pública" e mais recente, determina que tanto mulheres como homens podem, requerer a sua reforma a partir dos 57 anos;

2.2 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI)

26. O Sistema de Controlo Interno (SCI) compreende um conjunto de procedimentos implantados numa organização com o objectivo de prevenir e/ou reduzir a ocorrência de erros e irregularidades

garantindo, desta forma a salvaguarda dos ativos, a legalidade e a regularidade das operações, a integralidade e exatidão dos registos contabilísticos, a qualidade da informação e a eficácia da gestão.

27. Deste modo, é essencial considerar-se os seguintes pilares de controlo que convergem para melhoria de gestão nas organizações:

- ▶ A definição de autoridade, que no caso, os procedimentos para atribuição e pagamento de pensão de velhice tem sido assegurados pela Direção Geral e pela responsável do Departamento de Segurança Social.
- ▶ A segregação de funções, que também tem sido assegurada, principalmente no tocante a procedimentos de cálculos para a atribuição de pensão de velhice;
- ▶ O registo metódico das operações administrativas e financeiras e elaboração dos relatórios correspondentes, que no caso, torna-se imperativo a elaboração dos relatórios de atividades desenvolvidas em cada exercício, tanto pelo Departamento de Segurança Social, como pelo Departamento Administrativo e Financeiro, e ainda, pelo Gabinete de Estudos. Pois, tais relatórios ajudam na compreensão da dinâmica setorial e na análise das tarefas executadas em cada exercício;

28. Ainda assim, ressalta-se as falhas de controlo verificadas no âmbito de acompanhamento das situações dos pensionistas, especialmente, nas questões relativas à apresentação da prova de vida, a comunicação à entidade empregadora sobre a passagem do trabalhador à condição de pensionista e ainda, ao acompanhamento dos novos contratos de prestação de serviço em que os mesmos chegam a auferir rendimentos superiores na medida em que a soma da pensão e dos proventos excedem à remuneração correspondente ao salário médio que serviu de base para o cálculo da pensão, tal como justificado no capítulo 2.1.

29. Volvidos mais de dezassete (17) anos de vigência da Lei n.º 7/2004 e mais de oito (8) anos de vigência do Decreto-lei n.º 25/2014, não há qualquer evidência (relatórios e/ou outros documentos de semelhante natureza), de que o Instituto tem efetuado a análise financeira aprofundada da Proteção Social Obrigatória, criando, desta forma, as condições necessárias para efetuar a análise actuarial, o que constitui uma clara violação do n.º 2 do artigo 109.º do Decreto-lei n.º 25/2014.

Em sede de contraditório, os responsáveis pela gestão do INSS alegaram o seguinte: a INSS discorda desta constatação, pois está em curso o estudo actuarial, com o apoio da DIT, cujo relatório da primeira fase foi apresentada em 2020, intitulado "São Tomé et Príncipe, Note Technique, Analyse d`experience et dispositions des regimes gérés par l`Instituto Nacional de Segurança Social de São Tomé e Príncipe", porém, as dificuldades internas para aceder às informações contidas no S/SS, já explicadas anteriormente no presente, têm dificultado a conclusão do referido estudo. Entretanto, o Instituto tem realizado análises não actuariais, que são igualmente válidas.

30. O estudo actuarial refere-se à aplicação de técnicas específicas de análise de riscos e expectativas, principalmente na administração de fundos de pensão, de forma a garantir a sustentabilidade do sistema. Contudo, verificou-se que o INSS não tem cumprido os preceitos do n.º 2 do artigo 109.º do Decreto-Lei n.º 25/2014, facto que poderá condicionar a sustentabilidade e desenvolvimento do sistema de Proteção Social na República Democrática de São Tomé e Príncipe.

31. A incapacidade do INSS em efetuar os estudos actuarial, associadas a ausência de relatórios de atividades e de contas, bem como as falhas de controlo relativas ao incumprimento das normas atinentes a prova de vida, comunicação à entidade Patronal da situação atual do trabalhador e acompanhamento de novos contratos de trabalho dos reformados, constituem factos que inviabilizam uma apreciação positiva ao SCl relativos ao cálculo de pensão por aposentação (velhice).

32. Neste sentido, o Diretor-Geral, o Departamento Administrativo e Financeiro, e principalmente, o Departamento de Segurança Social e o Gabinete de Estudos, no âmbito das suas competências e no respeito pelas regras gerais e princípios básicos que regulam as questões de pensão de velhice, devem considerar os termos conjugados do artigos 59.º da Lei n.º 7/2004 e do artigo 6.º do Decreto Lei n.º 55/2009, elaborando os instrumentos de gestão (planos de atividades, relatórios operacionais das atividades e de contas), de forma a garantir a eficiência e eficácia na implementação de medidas capazes de potencializar a gestão dos setores.

2.3 FUNDO DE COMPENSAÇÃO

33. O DSS e, conseqüentemente, o DAF tem cumprido integralmente os termos do n.º 2 e 3 do artigo 73.º do Decreto-lei n.º 25/2014, assumindo e suportando os gastos relativos à diferença de pensão mínima para casos em que os cálculos de pensão de velhice sejam inferiores a 40% do salário mínimo da função pública, remetendo a responsabilidade de desembolso ao fundo de compensação.

34. Na ausência de registos contabilísticos e dos relatórios consolidados das dívidas do Estado pelo não pagamento dos embolsos e desembolsos de valores de pensão, em resultado da verificação efetuada ao quadro resumo das dívidas do Estado fornecido pelo INSS, na fase do contraditório, o apuramento da situação financeira respeitante aos encargos assumidos pelo INSS cujos desembolsos devem ser assegurados pelo Estado, através do fundo de compensação, é de **Ob. 170 039 000,44.** (cento e setenta milhões, trinta e nove mil e quarenta e quatro cêntimos).

35. A leitura do montante acima, sintetiza-se no facto do Estado São-tomense possuir uma dívida acumulada de forma continuada, resultante do incumprimento das obrigações legais preceituadas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 73.º do Decreto-lei n.º 25/2014, conjugado com o artigo 28.º da Lei n.º 1/97, bem como artigo 122.º da Lei n.º 1/90, Lei n.º 5/91, artigo 5.º do Decreto n.º 78/93 (massacre de batepá) e diversas outras ações em que o INSS agiu em conformidade com às disposições legais. O quadro 5, demonstra, em pormenor, o montante da dívida do Estado para com o INSS, o que coloca em risco a gestão do fundo dos trabalhadores de São Tomé e Príncipe.

Quadro 5 - Situação das dívidas do Estado

Documento de base/designação	Valores em dívida
Dívida histórica	694 216,85
Artigo 122.º da Lei n.º 1/90 e n.º 3 do artigo 73.º do Decreto-lei n.º 25/2014	131 241 936,47
Lei n.º 5/91	7 184,25
Artigo 28.º da Lei n.º 1/97	40 395 710,32
Dívidas das empresas agro-pecuárias	101 650,43
Artigo 5.º do Decreto n.º 78/93 (massacre de batepá)	30 048,64
Pagamento do subsídio de Natal pelo INSS	3 075 660,48

Dívida aos trabalhadores de Ribeira Peixe	Não Quantificada
Resolução 43/2020 publicada no Diário da República n.º 54 de 31 de agosto de 2020 (dívida do ex-INDES à Segurança Social)	2 375 407,00
<u>Subtotal</u>	177 921 814,44
<u>Valor pago pelo Estado até dezembro de 2021</u>	- 7 882 814,00
Total em dívida	170 039 000,44

Fonte: informações retidas no âmbito do contraditório.

36. Contudo, não há evidências de que o Instituto tem efetuado periodicamente tais registos, e comunicado/solicitado ao Serviço Competente do Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul, posterior tratamento e pagamento.

Em **sede de contraditório**, os responsáveis pela gestão do INSS alegaram o seguinte: O Instituto discorda desta constatação feita, pois há evidências que esta equipa diretiva deu expedientes no sentido de alertar o Estado sobre as suas obrigações, no concernente à dívida para com a Segurança Social.

Posição dos auditores: alerta-se aos responsáveis pela gestão do INSS que o problema não se coloca em expedientes recentes efetuados a partir de maio de 2022, junto ao Gabinete de Gestão da Dívida, mas sim, a ausência de registos, relatórios e consequente solicitação de pagamento (restituição) por parte do serviço competente do Ministério de Planeamento, Finanças e Economia Azul.

Acresce-se que desta falta de registos, não foi possível discriminar-se tais valores em dívidas, conforme exposto a seguir, aquando da apresentação das constatações da auditoria e do relatório preliminar.

Situação do fundo de compensação

Período	Saldo Inicial	Diferença de pensão assumida pelo INSS	Desembolso Fundo de Compensação	Saldo Final
Até 2015	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado
Até 2020	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado
Até Maio de 2022	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado
Resumo

3. CONCLUSÕES

37. De tudo exposto acima e considerados os objetivos da presente auditoria, cumpre a equipa extrair as seguintes conclusões, no âmbito das suas observações:

Quanto a Normas e Regulamentos

- Os procedimentos de cálculos para a atribuição de pensão de velhice obedeceram os critérios definidos nos termos conjugados dos artigos 70.º e seguintes do Decreto-lei n.º 25/2014, tendo sido respeitado os principais critérios para o efeito, nomeadamente, **as condições de atribuição, a remuneração de referência e o montante da pensão**; **vide parágrafo 25.1**
- O DSS não cumpre as boas práticas de gestão e princípios básicos que norteiam a gestão da “coisa” pública, e como resultado, não elabora periódica e anualmente os relatórios de gestão e de atividades desenvolvidas, nomeadamente, os atos administrativos e financeiros relativos à atribuição, pagamento e/ou suspensão do direito a pensão de velhice, bem como informações relativas aos desembolsos de valores que, nos termos da lei, devem ser assegurados pelo Estado; **vide parágrafo 25.2**
- A ausência dos relatórios das operações desenvolvidas impossibilitou a obtenção e análise de dados e informações relativas ao cumprimento da norma definida nos termos do artigo 73.º, do Decreto-lei n.º 25/2014, no que diz respeito à segurança de desembolsos por parte do Estado; **vide parágrafo 25.3.**
- Não é claro que o DSS tem aplicado a norma descrita no n.º 2 do artigo 72.º do Decreto-lei n.º 25/2014, relativamente à atualização dos valores de pensão, tendo em atenção a inflação que o país vem conhecendo ao longo dos anos; **vide parágrafo 25.4 e 25.5.**
- Até Abril de 2022, o DSS não fez “jus” ao cumprimento de normas descritas no artigo 76.º do Decreto-lei n.º 25/2014, quanto à apresentação de prova de vida, bem como nos casos em que os pensionistas, por meio de novos contratos de trabalho chegam a auferir proventos regulares, na medida em que a soma da pensão e dos proventos excedem a remuneração correspondente ao salário médio que serviu de base para o cálculo da pensão, devidamente atualizado; **vide parágrafo 25.6.**

- O não cumprimento dos termos do artigo 274.º B, da Lei n.º 2/2018, sobre a proibição de acumulação de pensão por aposentação com salários de cargos políticos e equiparados, promoveu aumento de despesas indevidas, relativas à pensão dos aposentados que exerceram cargos políticos; **vide parágrafo 25.7.**
- Do mesmo modo, o DSS não tem assegurado a comunicação com a entidade empregadora sobre a passagem do trabalhador à condição de pensionista, o que constitui uma clara violação dos termos do artigo 77.º do Decreto-lei n.º 25/2014, certo que a concessão de pensão de velhice determina a caducidade do contrato de trabalho. Lembra – se que a pensão de velhice é uma prestação pecuniária que se destina a compensar a falta de rendimentos, *resultante da cessação de actividade profissional* pese embora a possibilidade legal e bem definida de posterior contrato de prestação de serviço; **vide parágrafo 25.8.**
- Verifica-se situações em que as trabalhadoras dos serviços públicos, usufruindo da pensão de velhice, poderão manter o vínculo laboral com entidade empregadora, cumulando assim, a pensão de velhice e outros proventos laborais; **vide parágrafo 25.8 e 25.9.**
- Verifica-se uma contradição entre a lei geral “alínea c) do n.º 1 do artigo 288.º da Lei n.º 2/2018 – Lei de Alteração do Estatuto da Função Pública” e mais recente, e o n.º 2 do artigo 154.º do Decreto-lei n.º 25/2014, no que diz respeito à idade de reforma para os homens e mulheres aos 62 anos, sendo opcional aos 57 anos para ambos na lei geral, e 57 anos opcional apenas para mulheres na lei específica; **vide parágrafo 25.9 e 25.10.**

Quanto ao Sistema de Controlo Interno (SCI)

- Pese embora se verificar na prática a definição de autoridade e segregação de funções nos procedimentos de cálculo de pensão de velhice, a ausência de relatórios de atividades desenvolvida pelo Departamento de Segurança Social, Gabinete de Estudos e a não remessa dos relatórios e contas de gerências ao Tribunal de Contas, associadas ao incumprimento das normas referentes à prova de vida e comunicação, que comprovam inúmeras falhas atinentes aos procedimentos inerentes à arrecadação e execução de receitas e despesas, demonstram

fragilidades de controlo, pelo que se avalia o SCI como não satisfatório às boas práticas de gestão nas instituições Públicas; **vide parágrafo 27; 28; 31 e 32.**

- Não há evidências (relatórios e/ou outros documentos de semelhante natureza), que o Instituto tem efetuado a análise financeira aprofundada da Proteção Social Obrigatória e o correspondente estudo actuarial, o que viola o n.º 2 do artigo 109.º do Decreto-lei n.º 25/2014, e poderá condicionar a sustentabilidade e desenvolvimento do Sistema de Proteção Social na República Democrática de São Tomé e Príncipe; **vide parágrafo 29 e 30.**

Quanto ao Fundo de Compensação

- O Estado São-tomense possui dívidas avultadas para com o INSS, ascendendo o valor de Db. **170 039 000,44**, acumulada de forma continuada, dada a violação de diversas obrigações legais, principalmente, as determinadas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 73.º do Decreto-lei n.º 25/2014, conjugado com o artigo 28.º da Lei n.º 1/97, referentes aos embolsos e desembolsos de valores de pensão de velhice; **vide parágrafo 33 a 35.**
- O Instituto não tem solicitado ao Estado São-tomense os embolsos e desembolsos legais, relativos à diferença de pensão mínima e à pensão dos titulares de cargos políticos; **vide parágrafo 36.**

4. OPINIÃO DO AUDITOR

38. O exame efetuado proporcionou à equipa uma base aceitável para poder expressar uma opinião sobre os procedimentos atinentes ao cálculo de pensão por aposentação (velhice) efetuado pelo Departamento de Segurança Social do INSS, relativas aos exercícios económicos de 2015, 2020, 2021 e de Janeiro a Maio de 2022.

Pese embora os “Pontos Fortes nos procedimentos de cálculo” a seguir considerados pela equipa:

- Definição clara de autoridade na gestão, com real destaque para a segregação de função;
- Registos metódicos das operações ocorridas e organização dos arquivos;
- Correta interpretação e aplicação das normas atinentes aos cálculos de pensão de velhice;

39. As questões surgidas no decorrer da auditoria, as implicações relatadas, nomeadamente, ao nível da existência de deficiências no Sistema de Controlo Interno, violações de normas que determinam a continuidade e/ou suspensão de pagamento de pensão de velhice, ausências de instrumentos de base (plano de atividade, relatórios de gestão e de contas) que concorrem para uma gestão eficaz, eficiente e económica de bens públicos, a incapacidade do Instituto em produzir estudo atuarial, e a análise financeira aprofundada de proteção social, a não atualização de valores de pensão, tendo em conta a inflação, bem como ausências de remessa de documentos de prestação de contas ao Tribunal de Contas, constituem factos suficientes para o seguinte:

Considera-se que, de modo geral, as políticas administrativas e financeiras adoptadas na gestão dos recursos postos à disposição dos gestores do INSS, no que toca os procedimentos de cálculo, atribuição e pagamento/suspensão de pensão de velhice, requerem melhorias.

5. RECOMENDAÇÕES

40. Sem prejuízo das recomendações descritas nos parágrafos anteriores, tendo em atenção às conclusões extraídas, recomenda-se aos responsáveis pela gestão dos procedimentos de cálculo para a atribuição e pagamento/suspensão de pensão de velhice, o seguinte:

Quanto às Normas e Regulamentos

- ❖ Diligenciem-se, no sentido de instar às Entidades com competências para a elaboração de normas e regulamentos a desenvolverem medidas com vista à atualização do Decreto-Lei n.º 25/2014, procedendo à correção das normas em contradição comparativamente a outras normas das leis gerais;
- ❖ Tomarem medidas legais descritas no Decreto-Lei n.º 25/2014, relativas à apresentação da prova de vida e comunicação à Entidade Patronal sobre a passagem do trabalhador à condição de reformado, e atualização dos valores nos procedimentos de cálculos de pensão de velhice, tendo em conta a inflação que o País vem conhecendo ao longo do tempo;

- ❖ Elaborarem relatórios setoriais sobre as atividades técnicas, administrativas, e financeiras desenvolvidas em cada exercício económico, de forma a demonstrar transparências dos atos de gestão e promover boas práticas e princípios universais na gestão da “coisa” pública. Pois, o INSS, pautando pela transparência, deverá tornar público no sítio Institucional as informações essenciais sobre a gestão das contribuições dos trabalhadores de São Tomé e Príncipe;
- ❖ Ainda assim, é imperativo o cumprimento das determinações legais, preceituadas no artigo 45.º da Lei n.º 11/2019, relativamente à remessa do relatório de gestão e de contas ao Tribunal de Contas, para o conseqüente julgamento;
- ❖ A gestão da “coisa” pública é movida pela transparência dos atos praticados, e numa Instituição como “INSS”, que gere as contribuições do povo trabalhador, é imperativo que se produza e disponibilize as informações sobre os atos praticados, de forma que os contribuintes do Sistema de Proteção Social, tenham atempadamente o conhecimento sobre a gestão das suas contribuições. Portanto, a ausência dos relatórios acima referidos, impossibilitou a obtenção e análise de dados e informações relativas ao cumprimento da norma definida nos termos do artigo 73.º, do Decreto-lei n.º 25/2014, no que diz respeito à segurança de desembolsos por parte do Estado;

Quanto ao Sistema de Controlo Interno (SCI)

- Tomarem medidas de controlo, tendo em vista à dinamização do DSS, no que tange à elaboração de planos de atividades e conseqüentes relatórios de gestão e de contas para o DAF, certo que, na estratégia setorial, deverá impulsionar o cumprimento das normas atinentes à apresentação da prova de vida e comunicação à entidade patronal sobre a passagem do trabalhador à condição de reformado, e as normas que inviabilizam a cumulação de pensão e outras remunerações para os reformados que estejam a exercer funções em comissão de serviço. Pois tais medidas de controlo fomentarão positivamente o controlo de receitas e contenção de despesas nos termos da lei;
- Que em atenção à recomendação anterior, associada aos preceitos da Instrução n.º 01/2012 do Tribunal de Contas e à Lei n.º 11/2019. – Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas,

os relatórios e contas de gerência de cada exercício económico deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas, até 30 de Abril do ano seguinte a que reportam. Uma ação que fomentará a cultura de prestação de contas sob pena de aplicação de multas ao chefe do DAF e ao Diretor Geral, em processo de responsabilização financeira;

- Ainda associado à recomendação acima, é imperativo que o Gabinete de Estudos dinamize a análise financeira aprofundada da Proteção Social Obrigatória, criando assim, espaço para efetuar estudo actuarial, e consequentemente, dinamizar o procedimento de atualização de pensão tendo em conta a inflação.

Quanto ao Fundo de Compensação

- Dinamizarem junto ao Ministro de tutela para promover encontros ministeriais com os representantes do Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul, e do INSS, no sentido de, através de meios adequados (memorando), encontrar mecanismos de amortização da dívida até a liquidação total, num período de, pelo menos, três anos (2023 a 2025). Ainda assim, no âmbito das suas competências, é imperativo que o Instituto promova medidas de controlo tendo em vista à orçamentação, o registo, e a consequente solicitação dos valores das diferenças de pensão e embolsos assumidos, pelo Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

🔹 Proposta de Encaminhamento

41. Em face dos resultados obtidos, propõe-se à remessa deste relatório:

- ✘ Ao Gabinete de Sua Excelência o Ministro de Trabalho, Solidariedade e Família;
- ✘ Ao Conselho de Administração do INSS; e
- ✘ Ao Diretor Geral do INSS;

🔹 Acompanhamento das Recomendações

42. Para efeitos de acompanhamento das recomendações formuladas, deve a entidade auditada, no período de três meses, informar ao TC acerca das medidas tomadas visando o cumprimento das mesmas.

7. EMOLUMENTOS

43. Nos termos da alínea l) do n.º 4 do artigo 42.º da Lei n.º 11/2019, de 4 de Novembro, são devidos encargos no valor de **Db. 200,00**, correspondente a taxa informática, fixada pelo Plenário do TC, de acordo com o estipulado no Decreto-lei n.º 53/95.

São Tomé, aos 12 de Agosto de 2022

A Equipa

Dadilson Jacquet Afonso Correia

Wilson do Nascimento

ANEXO I - CONTRADITÓRIO


UNIDADE-DISCIPLINA-TRABALHO
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE
Ministério do Trabalho, Solidariedade, Família e Formação Profissional


INSTITUTO NACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL

Aos Excelentíssimos Senhores
Auditores do Tribunal de Contas

São Tomé

N.º 602
Data: 05.08.2022
Assinatura: *M. Costa*

Assunto: Exercício de contraditório ao relatório preliminar produzido no âmbito da auditoria feita aos cálculos de pensão por aposentação.

Excelências,

Em virtude das observações deduzidas na parte **3. Conclusões** do relatório preliminar, datado de 24 de junho de 2022, resultante da auditoria feita aos cálculos de pensão por aposentação, cumpre ao Instituto Nacional de Segurança Social, doravante designado no presente por INSS ou Instituto, o direito de responder com os seguintes fundamentos:

Primeiro – **Quanto a Normas e Regulamento**, em resposta ao segundo parágrafo em que os auditores referem que o Departamento de Segurança Social, adiante designado por DSS e o Departamento Administrativo e Financeiro, adiante designado por DAF, desconhecem as boas práticas de gestão e princípios básicos que norteiam a gestão da coisa pública e como resultado não elaboram periódica e anualmente os relatórios de gestão e de actividades desenvolvidas, nomeadamente os actos administrativos e financeiros relativos à atribuição, pagamento e/ou suspensão do direito a pensão de velhice, bem como informações relativas à desembolsos de valores que nos termos da lei devem ser assegurados pelo Estado.



Instituto Nacional de Segurança Social - Rua Engenheiro Salustino Graça - C.P. 445 -
Tel. 224603-224609-2226449 – Fax 221382 - Email-inss@estome.net - São Tomé

É importante realçar que o DSS funciona através do Sistema de Informação de Segurança Social, abreviadamente chamado de SISS, o qual procede ao registo diário de tudo o quanto é requerido e dá entrada nos balcões de atendimento, sendo que os registos de todos os processos diários estão nele contidos. Porém, o SISS padece de lacunas técnicas que não tem permitido a extração de informações desta natureza, mormente os relatórios anuais. E é por este motivo que está a ser organizada uma formação junto ao Núcleo Operacional da Sociedade de Informação, abreviadamente designado por NOSI, em Cabo Verde para que estas lacunas sejam sanadas e resolvidas, ainda neste ano. Não obstante estas lacunas, o INSS tem produzido relatórios de actividades anuais que são submetidos à aprovação do Conselho de Administração, como se pode verificar nos anexos n.º 6 e 7.

No que ao Departamento Administrativo e Financeiro, adiante designado por DAF, diz respeito, destaca-se o facto de terem sido elaborados e submetidos ao Conselho de Administração os relatórios de contas dos anos civis de 2018 e 2019 para aprovação, ainda que estes não tenham sido aprovados após análise deste órgão e os dos anos civis de 2020 e 2021 estão em fase de elaboração. Também se realça o feito de se elaborar trimestral e semestralmente os relatórios de execução orçamental, a fim de acompanhar a evolução das receitas e despesas. Vide os anexos n.º 3 e 4.

No terceiro parágrafo, os auditores apontam que as ausências de relatórios das operações desenvolvidas impossibilitam a obtenção e análise de dados e informações relativas ao cumprimento da norma definida nos termos do art.º 73.º do DL n.º 25/2014, respeitante a segurança de desembolsos por parte do Estado. Sobre esta constatação, o INSS discorda, pois, o sistema discrimina as componentes das pensões. Vide o anexo n.º 1.

No quarto parágrafo, a equipa de auditoria diz que não é claro que o DSS tem aplicado a norma descrita no n.º 2 do art.º 72.º do DL n.º 25/2014, relativamente a actualização dos valores de pensão, tendo em atenção a inflação que o país vem conhecendo ao longo dos anos. Sobre esta constatação, cumpre esclarecer que isto se deve ao facto do Instituto ter decidido, em finais de 2018, suspender temporariamente a aplicação da referida norma, aguardando os resultados de estudos atuariais porque entendia-se que o coeficiente de revalorização utilizado para o cálculo das pensões, que indexava as taxas de inflação verificadas nos anos 90 na ordem dos noventa por cento (90%), introduzia valores muito elevados.



No quinto parágrafo, a equipa de auditoria refere que até abril de 2022 o DSS não fez jus ao cumprimento de normas descritas no art.º 76.º do DL n.º 25/2014, relativamente aos casos em que devem ocorrer a suspensão das pensões de velhice se o pensionista não fizer prova de vida (anualmente) ou se o pensionista auferir proventos regulares por exercício de actividade profissional na parte em que a soma da pensão e dos proventos exceder a remuneração correspondente ao salário médio que serviu de base ao cálculo da pensão, devidamente actualizado. Sobre isto, importa ressaltar que através do princípio de colaboração institucional entre o INSS e a Conservatória de Registo Civil, são fornecidas informações de óbitos todos os meses, em ficheiro PDF, o que nos tem permitido suspender ou cessar o pagamento de pensões.

No sexto parágrafo, a equipa de auditores refere que o não cumprimento dos termos do art.º 274.º B da lei n.º 02/2018, sobre a proibição de acumulação de pensão por aposentação com salários de cargos políticos e equiparados, promoveu o aumento de despesas indevidas relativas a pensão dos aposentados que exercem cargos políticos. Sobre esta constatação, o Instituto está ciente e em 2021 começou a proceder de acordo com a lei, como nos casos dos pensionistas Edgar Manuel Azevedo Agostinho das Neves (Ex-Ministro da Saúde) e Julieta Izidro Rodrigues (Ministra de Educação e Ensino Superior), pelo que, poderá vir a adotar medidas que visem a reparação das demais situações que não tenham sido salvaguardadas oportunamente, nos termos do n.º 5 do art.º 14.º da lei n.º 7/2004.

No sétimo parágrafo, é referido pela equipa de auditoria que o DSS não tem assegurado a comunicação com as entidades empregadoras sobre a passagem dos trabalhadores a condição de pensionistas, o que segundo os auditores constitui violação dos termos do art.º 77.º do DL n.º 25/2014, certo que a concessão de pensão de velhice determina a caducidade do contrato de trabalho. Sobre este ponto, o DSS argumenta que isto se deve ao facto de a maioria das entidades empregadoras dos pensionistas estarem extintas, entretanto, tem sido feito nos outros casos, conforme se pode verificar no anexo n.º 2.

No oitavo parágrafo, os auditores referem que foram verificadas situações de trabalhadoras que mesmo usufruindo de pensão de velhice, podem manter o vínculo laboral com a entidade empregadora, cumulando assim a pensão de velhice e outros proventos laborais. De facto, o DL n.º 25/2014 na alínea b) do n.º 1 do seu art.º 76.º prevê



que há ocorrência de suspensão de pensão quando “a soma da pensão e dos proventos exceder a remuneração correspondente ao salário médio que serviu de base ao cálculo da pensão”. Pelo contrário, se o resultado da soma for inferior a remuneração de referência pode, sim, haver acumulo de pensão com proventos regulares por exercício de actividade profissional.

Porém, percebemos que o retro citado artigo, na sua redação, não descarta totalmente a possibilidade de um pensionista continuar a exercer uma actividade profissional por meio de um contrato de trabalho, embora o n.º 1 do art.º 77.º do mesmo DL. Ao contrário, no âmbito do regime jurídico dos funcionários públicos, é vedada aos aposentados a possibilidade de exercer funções públicas ou prestação de trabalho remunerado nos serviços da Administração directa, indirecta e autónoma do Estado, excepto se estes se enquadrarem nas situações previstas nas alíneas a) e b) do art.º 274.ºA da lei n.º 02/2018, contudo, o cumprimento desta norma não cabe ao INSS, mas sim, ao serviço administrativo donde provém o funcionário ou a Direcção responsável pela gestão da Administração Pública.

No nono parágrafo, os auditores referem ter verificado a existência de contradição entre a lei geral na “ alínea c) do n.º 1 do art.º 288.º da lei n.º 02/2018 – lei de Alteração do Estatuto da Função Pública” e mais recente e o n.º 2 do art.º 154.º do DL n.º 25/2014, no que diz respeito a idade de reforma para os homens e mulheres aos 62 anos, sendo opcional aos 57 anos para ambos na lei geral e 57 anos opcional apenas para mulheres na lei específica. Quanto a esta constatação dos auditores, torna-se importante clarificar três aspectos essenciais:

- a) Com fundamento nos n.º 1 e 4 do art.º 20.º, art.º 21.º, n.º 1 e 2 do art.º 31.º e n.º 2 do art.º 34.º, todos da lei n.º 02/2018, coadjuvado pelo art.º 3.º da lei 6/2019 que aprova o Código de Trabalho e o n.º 1 do art.º 7.º do Código de Trabalho, os “funcionários” e os “agentes públicos” são regidos, especialmente, pelo Estatuto da Função Pública, enquanto que, a relação estabelecida entre duas pessoas por via de contrato de trabalho, no qual aquele que se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade intelectual ou manual a outra pessoa, sob a autoridade e a direcção desta (vide o art.º 2.º do adiante citado código) é regida pelo Código de



Trabalho, pelo que obedecem a regimes jurídicos distintos e não podem em circunstância alguma serem confundidos.

- b) Chamamos ainda a atenção dos auditores para o n.º 3 do art.º 18.º da lei n.º 7/2004, que define o campo de aplicação pessoal do regime dos trabalhadores por conta de outrem e prevê o seguinte: *“São também abrangidos os trabalhadores que exerçam actividade profissional subordinada na Administração Pública ou em qualquer outro organismo do Estado, desde que não tenham o estatuto de funcionários ou agentes”*, reforçando a interpretação feita anteriormente. E é por este motivo, que o estatuto da função pública regulamenta no seu título V, do art.º 274.º ao art.º 303.º o regime de aposentação destinado aos funcionários e agentes públicos, pelo que todos os processos relacionados com a inscrição, tempo de serviço, direito de aposentação, pensão de aposentação, situação de aposentação e do processo de aposentação estão devidas e exaustivamente regulados nos termos do referido estatuto.
- c) Através do art.º 44.º da Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe, o direito à segurança social é garantido a todo o cidadão santomense e tendo já sido esclarecido a diferença entre as figuras jurídicas do funcionário, do agente público e do trabalhador, percebe-se que a lei de enquadramento da proteção social e o seu regulamento dedicam-se a dar cobertura legal e regulamentar as condições de acesso ao direito à proteção social obrigatória dos trabalhadores privados, enquanto que, no caso dos funcionários e agentes, é o estatuto da função pública que define as regras e condições de acesso à este mesmo direito, com as suas especificidades.

Pelo que, o INSS não vê razão que justifique o que os auditores entendem por contradição, mas aceita que, de facto, é preciso melhorarmos os nossos procedimentos e a cabal concretização das leis.

Segundo – Quanto ao sistema de controlo interno (SCI), no segundo parágrafo a equipa de auditoria refere que não há evidências (relatórios e/ou outros documentos de semelhante natureza) que o Instituto tem efectuado a análise financeira aprofundada da Proteção Social Obrigatória e o correspondente estudo actuarial, o que, segundo os auditores, viola o n.º 2 do art.º 109.º do DL 25/2014 e poderá condicionar a sustentabilidade e desenvolvimento do sistema de proteção social. Em resposta, o INSS



discorda desta constatação, pois está em curso o estudo actuarial, com o apoio da OIT, cujo relatório da primeira fase foi apresentado em 2020, intitulado “*São Tomé et Príncipe, Note technique, Analyse d’experience et dispositions des regimes gérés par l’Instituto Nacional de Segurança Social de São Tomé e Príncipe*”, porém, as dificuldades internas para aceder as informações contidas no SISS, já explicado anteriormente no presente, tem dificultado a conclusão do referido estudo. Entretanto, o Instituto tem realizado análises não actuariais, que são igualmente válidas.

Terceiro – **Quanto ao Fundo de Compensação**, no segundo parágrafo os auditores referem que o Instituto não tem solicitado ao Estado santomense os embolsos e desembolsos legais, relativos a diferença de pensão mínima e a pensão dos titulares de cargos políticos. O Instituto discorda desta constatação feita, pois há evidências que esta equipa directiva deu expedientes no sentido de alertar o Estado sobre as suas obrigações, no concernente a dívida para com a Segurança Social. Vide o anexo n.º 5.

Em conclusão, o Instituto se disponibiliza para a realização de qualquer diligência julgada pertinente, após a consideração desta resposta e convida a equipa de auditoria a constatar junto ao Departamento de Segurança Social, o funcionamento do nosso sistema de informação de segurança social (SISS).

É tudo o quanto temos a justificar sobre as constatações levantadas no ponto 3.
Conclusões do Relatório preliminar da presente auditoria.

São Tomé, aos 05 de Agosto de 2022.

O Director


6